

# Nicaragua en sus tres educaciones



Miguel De Castilla

Rec  
379.7285  
C-352  
c.1

# NICARAGUA EN SUS TRES EDUCACIONES

MIGUEL DE CASTILLA

*Estudio sobre veinte años (1975 - 1995) de experiencias en formulación,  
coordinación e implementación de políticas educativas en Nicaragua*



Foro de Reflexión y  
Propuestas para la  
Universidad del Siglo XXI



Universidad Nacional  
Autónoma de Nicaragua  
UNAN Managua



Programa de Promoción de la  
Reforma Educativa en  
América Latina (PREAL)



**Programa de Promoción de la Reforma  
Educativa en América Latina (PREAL)**

Centro Asociado en Nicaragua: *Universidad Centroamericana (UCA)*,

Tels: 278 3923, 267 0352, 267 0588, Fax: (505) 267 0106

Email: arrien@ns.uca.edu.ni

Apartado Postal No. 69, Managua, Nicaragua.



**Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, (UNAN - Managua).**

Tels: 278 6764, 278 6769, Fax: 277 4943.

Email: unancise@ns.tmx.com.ni

Apartado Postal No. 663, Managua, Nicaragua.



**FORO UNIVERSIDAD XXI**

**Foro de Reflexión y Propuestas para la Universidad del Siglo XXI**

*Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, (UNAN - Managua).*

Tels: 278 6764, 278 6769, Fax: 277 4943.

Email: unancise@ns.tmx.com.ni

Apartado Postal No. 663, Managua, Nicaragua.

Derechos reservados según la ley.

Managua, Nicaragua, febrero de 1998.

Edición al cuidado de Miguel De Castilla Urbina

Diseño de la cubierta y tipografía general: Iván Olivares Morales

Impreso en: Editorial e Imprenta Universitaria, UCA, Managua

Impreso y hecho en Nicaragua

# CONTENIDO

Presentación / 7

Introducción / 9

## I

### Marco Conceptual de referencia

1. De los Conceptos / 13

2. De las Prácticas / 17

3. Conclusión / 20

## II

### Veinte años de políticas educativas en Nicaragua (1975-1995)

Antecedentes / 23

1. Las Metas y Objetivos Educativos del Gobierno Desarrollista de Anastasio Somoza Debayle, en el período 1975-1979 / 28

1.1. Las Metas del Sector Educativo 1975-1979.

1.2. Los Objetivos del Sector Educación 1975-1979.

1.3. Contexto y Balance.

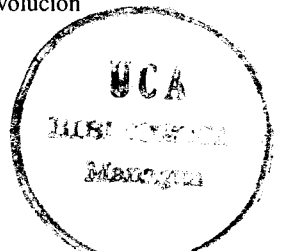
2. Los Componentes generales y las Líneas de acción de la Política Educativa, durante el Gobierno Revolucionario Sandinista, en el período 1979-1989.

Antecedentes / 35

2.1. Componentes generales de la política educativa.

2.2. Las líneas de acción de la política educativa de la revolución sandinista.

2.3. Contexto y Balance.



3. Los Lineamientos y Objetivos Educativos del Gobierno Neoliberal de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro (1990-1995) / **55**  
Antecedentes.
  - 3.1. Los Lineamientos y los Objetivos de la Educación (1990-1995).
  - 3.2. Balance y Contexto.
4. Síntesis Conclusiva / **73**

### III

#### **Los estilos y la participación ciudadana en los procesos de formulación e implementación de políticas educativas, como factores de éxito o fracaso de las reformas educativas: El caso de Nicaragua en el período 1975-1995**

1. El Estilo y la participación ciudadana en los procesos de formulación, coordinación e implementación de Políticas Educativas en Nicaragua (1975-1995) / **77**

##### Introducción

- 1.1. El estilo en los procesos de formulación e implementación de Políticas Educativas durante el período de la Administración Somoza (1975-1979).
- 1.2. El estilo en los procesos de formulación e implementación de Políticas Educativas durante el período del Gobierno Sandinista (1979-1989).
- 1.3. El estilo en los procesos de formulación e implementación de Políticas Educativas durante el período de Gobierno de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro (1990-1995).
2. El Estilo en el testimonio de sus actores y testigos, según subperíodos en estudio / **104**
  - 2.1. Fase de generación de "ideas" de Políticas Educativas.
  - 2.2. Fase de formulación (planificación) de Políticas Educativas.
  - 2.3. Fase de Organización, Ejecución y Evaluación de Políticas Educativas.
  - 2.4. Síntesis Conclusiva.
3. El estilo y la participación en los procesos de formulación de políticas educativas como factores de éxito o fracaso en veinte años de Reformas Educativas en Nicaragua / **135**  
Introducción

- 3.1. Reforma Educativa y régimen político.
- 3.2. Conclusión: hablan los actores y los testigos.

#### IV

### **El contenido de las políticas educativas y el estilo en su formulación y ejecución: Un solo proceso**

#### **Introducción / 147**

1. Contenido de las políticas educativas y estilos en los procesos de su formulación e implementación, en el período 1975-1979 / **147**
2. Contenido de las Políticas Educativas y el estilo en los procesos de formulación e implementación, en el período 1979-1989 / **150**
3. Contenido de las Políticas Educativas y el estilo en los procesos de formulación e implementación, en el período 1990-1995 / **152**
4. Conclusión / **155**

#### **Bibliografía / 157**

#### **Anexos / 161**



## PRESENTACIÓN

**L**a gente conoce la educación en sus procesos y resultados. Rara vez penetra en todo el andamiaje que sustenta dichos procesos y efectos. En realidad lo que le interesa a la gente, es que sus hijos transiten con éxito por los distintos niveles, que como proceso sistemático e intencionado ofrece el sistema educativo.

Esto último significa, que ese proceso educativo tiene una intención, una finalidad cuya consecución se organiza y se logra de manera sistemática y progresiva.

Estamos refiriéndonos a los grandes fines y objetivos nacionales de la educación de un país, a las grandes definiciones de política educativa.

Estas grandes definiciones de política educativa alimentan y orientan la organización y funcionamiento del sistema educativo, mediante medidas o políticas más operativas que emanan a su vez de las grandes definiciones de la política educativa nacional.

La educación como proceso social tiene relación directa y diversa con el sistema sociopolítico de cada país, opera, por una parte en función de ese sistema y por otra parte, con cierta capacidad para la transformación y desarrollo de ese mismo sistema.

La política educativa expresa esta doble relación y por ende impulsa un proceso social en ambas direcciones y dimensiones.

De ahí la importancia de analizar y conocer cómo y quiénes formulan la política educativa nacional en el horizonte de un determinado proyecto de nación.

Nicaragua constituye un privilegiado laboratorio para analizar el proceso de formulación de la política educativa desde diferentes sis-

temas políticos y tras la construcción de proyectos de Nación acordes con cada sistema político.

Miguel De Castilla ha penetrado con espíritu investigativo y comprometido con la educación nicaragüense, en ese laboratorio en el que se han gestado y definido tres grandes modelos educativos en la segunda mitad de este siglo.

En el presente estudio *“Nicaragua en sus tres educaciones”*, Miguel De Castilla nos presenta su transitar objetivo y acucioso por ese laboratorio educativamente histórico para ofrecernos una visión integrada lo que podríamos denominar “la historia reciente de la formulación de la política educativa en Nicaragua”. Su capacidad investigativa, construida con su preparación y práctica de educador, así como con su preparación y práctica de sociólogo, le han posibilitado introducirse, en los procesos de formulación de la política educativa, desentrañar los diversos elementos que confluyen en dichos procesos e interpretar el juego de las relaciones entre educación y sistema político, así como entre éstos y sus principales actores de la sociedad.

En un país rico en experiencias educativas, pero pobre en la investigación y sistematización de las mismas como Nicaragua, todo esfuerzo por dar a conocer con objetividad y creatividad esa riqueza educativa, merece nuestro reconocimiento y admiración.

El PREAL se complace en presentar este estudio *“Nicaragua en sus tres educaciones”* de Miguel De Castilla, como parte de su acción global en apoyo a la reforma integral de la educación de nuestro país.

26 de enero de 1998

Juan B. Arrien

Coordinador PREAL-Nicaragua



## INTRODUCCIÓN

**E**n este documento se presentan los resultados del estudio *Modelos de desarrollo, Políticas Educativas y Sociedad en Nicaragua en el período 1975-1995*, realizado como parte de los estudios sobre *Experiencias concretas en Formulación, Coordinación e Implementación de Políticas Educativas en Nicaragua*, en el marco del *Programa de Promoción de las Reformas Educativas en América Latina (PREAL)*, que para el caso de Nicaragua encabeza la Universidad Centroamericana (UCA).

El estudio, ha sido dividido en cuatro Capítulos, a saber:

- I. Marco Conceptual de referencia.
- II. Veinte años de Políticas Educativas en Nicaragua (1975-1995).
- III. Los estilos en los procesos de formulación, coordinación e implementación de Políticas Educativas, como factores de éxito o fracaso de las Reformas Educativas: el caso de Nicaragua en el período 1975-1995.
- IV. El contenido de las Políticas Educativas y el estilo en su formulación y ejecución: un solo proceso.

En el Primer Capítulo, se realiza el contrapunto, entre lo que dice la teoría en el campo de las políticas educativas y lo que expresa la práctica histórica en esta esfera, en especial la realizada en Nicaragua en los últimos veinte años (1975-1995).

En el Segundo Capítulo, se pasa revista sobre los principales documentos de Política Educativa, emitidos por los Gobiernos de la República en los subperíodos 1975-1979; 1979-1989; 1990-1995. Del análisis, se procura extraer lo mejor de cada Política, de cara a proyectarlo hacia el futuro, tal es el propósito último del PREAL en Nicaragua.

En el Tercer Capítulo, se estudian a profundidad los enfoques y metodologías utilizados por los gobiernos en los tres subperíodos mencionados, en el proceso de formular, coordinar e implementar políticas educativas. En este capítulo se presentan los resultados de la indagación empírica realizada con veinte y cuatro expertos nacionales en el campo educativo, que han laborado en la educación nacional por más de veinte años, especialmente en el campo de la planificación educativa.

El Cuarto Capítulo, es de síntesis y comparación de la información del Segundo y Tercer Capítulo. En él se concluye que para el caso de las Políticas Educativas, contenido y estilo son un solo proceso. □

# **I**

## **MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA**

## 1. De los Conceptos

**L**a Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación, establecida por el Sr. René Maheu, Director General de la UNESCO en 1971, y encabezada por el Exministro de Educación Nacional de Francia, Dr. Edgar Faure, define a la categoría Política Educativa, de la manera siguiente:

“...toda Política en materia de educación, refleja las opciones políticas, las relaciones, las tradiciones y los valores de un país, así como la idea que él se forma de su devenir; es pues esencialmente una función que compete a la soberanía nacional. El enunciado de una política educativa es la culminación de un proceso de pensamiento que consiste:

- En establecer la conformidad de los objetivos educativos con los objetivos globales;
- deducir los objetivos de la educación de las finalidades con la política general;
- asegurar la concordancia de los objetivos educativos con los objetivos correspondientes a los demás sectores de la actividad nacional.

Una Política Educativa no se reduce a proclamar algunos grandes principios rectores. Debe abarcar un conjunto de objetivos específicos, sólidamente estructurados:

1. Los objetivos generales de orden espiritual filosófico y cultural, que reflejan una cierta concepción del hombre;
2. los objetivos políticos, que corresponden a las grandes opciones de la comunidad nacional;
3. los objetivos de orden socioeconómico, que fijan las metas que se han de alcanzar en función de una determinada concepción de la sociedad y el desarrollo;

4. los objetivos educativos amplios que definen las grandes orientaciones a dar al sistema educativo, con vistas a alcanzar los objetivos extraeducativos que se le han asignado;
5. los objetivos propiamente educativos, que traducen las orientaciones recibidas para los diferentes tipos y los diferentes niveles de instituciones y de actuación del sistema educativo.

*Una vez determinados los objetivos, no basta catalogarlos; es preciso agruparlos por orden de prioridad e inscribirlos en un conjunto articulado que sólo entonces merece el nombre de Política Educativa". (Faure; 1973: 250 y 251).*

En tal sentido, para la Comisión Internacional para el Desarrollo de la Educación, organizada por UNESCO, una política educativa es un sistema de objetivos específicos "sólidamente estructurados" e integrado por:

- "Objetivos de orden espiritual, filosófico y cultural", con base en una determinada filosofía de la educación nacional.
- "Objetivos políticos", del bloque hegemónico en dominio de los mecanismos del poder.
- "Objetivos socioeconómicos", de acuerdo al modelo de acumulación y a los intereses de las clases dominantes.
- "Objetivos educativos", en términos amplios respecto a las necesidades de movilidad y reproducción del sistema social.
- "Objetivos pedagógicos", que orienten el curriculum, la estructura y la organización escolar.

Por su parte, para los miembros del Proyecto UNESCO-CHI 29, organizado en 1973 por el Ministerio de Educación de Chile, PNUD y UNESCO para la Formación de administradores de la educación de América Latina,

"la Política Educativa recuerda los principios básicos de filosofía educacional adoptada por la sociedad, los matiza según la orientación del Gobierno, define claramente las líneas de acción que debe seguir el sistema, fija los campos prioritarios de acción y sugiere algunas estrategias. En una instancia ulterior, el plan educacional recoge las iniciativas de las bases y sus metas específicas, las selecciona según su concordancia con la política, estudia su factibilidad, las armoniza entre ellas

y las jerarquiza en función de los recursos disponibles. En este marco, la formulación de la política educacional debería ser un punto de equilibrio entre otros principios filosóficos muy generales y una expresión demasiado restringente de metas educativas". (UNESCO-CHI 29, 1975: 231).

Específicamente, para el Grupo UNESCO-CHI 29, el proceso de formulación de políticas educativas, prevé de manera ordenada, la realización de los pasos siguientes:

- a) Formulación de la filosofía educacional adoptada por la sociedad;
- b) interpretación (subjetiva) de esta filosofía, según la orientación ideológica y política del Gobierno (representante de las clases dominantes) que formula las políticas educativas;
- c) definición clara de las *líneas de acción* que debe seguir el sistema escolar;
- d) determinación de prioridades;
- e) determinación de estrategias.

Para el Diccionario de Ciencias de la Educación de la Editorial Santillana de Madrid, España, la definición de la categoría *Política Educativa* es la siguiente:

"Esencialmente se trata de directrices que señalan los Gobiernos para el sector de la educación en el marco de su política general, partidista o nacionalista. Es decir, los criterios y la orientación que deben inspirar los fines, la estructura, la organización, los contenidos, la generalización, la duración, la formación de docentes, la financiación, etc., de cada nivel y aspecto del sistema educativo, dentro del marco de la Constitución, de la reforma educativa o de los planes de desarrollo educativo existentes, entre otros y según cada caso". (*Diagonal-Santillana*, 1983: 1,136).

En suma, una Política Educativa, son los criterios de referencia y orientaciones que sirven de matriz informativa a:

- Los fines de la Educación;
- la estructura del sistema educativo;
- la organización escolar nacional, departamental e institucional;
- los contenidos de planes y programas de estudio;

- la duración de los tiempos educativos;
- la formación y capacitación de docentes;
- el financiamiento educativo de cada nivel o aspecto del sistema educativo; etc.

En las tres definiciones anteriores, se describe en términos de proceso, qué es, cómo se formula y para qué sirve la Política Educativa, dejando claro que ésta es más, mucho más, que la definición de objetivos y metas aisladas, fragmentadas y sueltas, sin ningún asiento en la realidad económica y social, a la cual la actividad educativa trata de afectar para su reproducción y desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, una definición adecuada a los propósitos de este estudio, sería la siguiente:

*una Política Educativa es un sistema de objetivos filosóficos, políticos, económicos, pedagógicos y educativos, determinado de acuerdo a un orden deductivo según las opciones e intereses del grupo dotado de poder, que sirve para dar dirección y coherencia a toda la actividad educativa escolar.*

## 2. De las prácticas

**L**a tarea de definición, adopción e implementación de Políticas Educativas en todos los países, ha sido, en la práctica, un proceso complejo en el que han estado involucrados múltiples factores de carácter exógeno y endógeno, a los propios aparatos administrativos encargados de realizar la misma.

Por lo general, según han sido los intereses políticos, económicos y sociales de las clases, sectores, grupos y actores sociales participantes en este proceso, ésta ha sido, una actividad aislada de las cúpulas tecno-burocráticas en las Direcciones de Planificación y los Despachos de los Ministros de Educación, que después de seleccionar sus opciones y acuerdos de políticas, “bajan” las mismas a las instancias y niveles de ejecución, mediante intrincados procesos de capacitación; o ha sido una actividad participativa, que combina y articula el saber de los especialistas, con las demandas, propuestas y compromisos de los sujetos de la acción educativa, que en última instancia serán no sólo los ejecutores de los planes y proyectos educativos, sino que serán también sus beneficiarios.

Acerca de la formulación de políticas educativas, como un proceso aislado de cúpulas tecno-burocráticas, los educadores nicaragüenses Juan Bautista Arrien y Juan José Montenegro, en un ensayo publicado por el Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación (CINTERPLAN), de Caracas, Venezuela, sobre la experiencia de la Consulta Nacional para definir los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación en Nicaragua (1981), afirman:

“En Nicaragua, las reformas educativas aplicadas antes del triunfo de la Revolución Popular Sandinista, se enmarcaron en “procesos de modernización” como proyectos de un plan



más global, dentro del impulso de la Alianza para el Progreso. El esquema pedagógico de dichas reformas se insertaba dentro de lo puramente tradicional, y el proceso educativo estaba circunscrito fundamentalmente al maestro y al alumno, como participantes privilegiados de la relación educativa, reduciendo la participación de los padres de familia a cuestiones meramente disciplinarias.

En el contexto de estas reformas educativas, la participación de la comunidad constituyó en la práctica una referencia externa al proceso educativo, por cuanto excluyó la posibilidad de participación beligerante de quienes por naturaleza son los protagonistas del proceso de la educación; maestros, alumnos, padres de familia, comunidad (...)

Desde luego, la participación masiva del pueblo organizado en las distintas etapas y componentes de una reforma educativa, era algo ajeno a la práctica entonces desarrollada, ya que esa tarea constituía un quehacer propio de los técnicos del Ministerio de Educación Pública. Más aún, el hecho de definir políticas educativas nacionales con la participación de las fuerzas organizadas de la sociedad, constituía una empresa inusitada, aún cuando en las bibliografías educativas de algunos autores, se hablaba del pueblo como fuente de la educación". (*Arrién y Montenegro, 1987: 8*).

En otro contexto, sobre el estilo participativo de decidir y formular políticas educativas, el educador nicaragüense Carlos Tünnerman Bernheim, que ha sido consultor internacional en el campo educativo y Ministro de Educación, expresa, que aunque la definición de las políticas,

"en última instancia, corresponde al Gobierno, la experiencia demuestra que las políticas educativas exitosas son aquellas que se han formulado a través de un proceso participativo en el cual se han involucrado todos los sectores sociales interesados en la Educación". (*Tünnerman, 1992: 170*).

Con fundamento en la experiencia nicaragüense, sobre el tema de la participación ciudadana en el proceso educativo, y en particular en el de la planificación y formulación de Políticas Educativas,

Juan Bautista Arrién, ahora con el investigador y educador Róger Mátus Lazo, en su obra *La Planificación Participativa de la Educación*, expresan:

“La participación supone hacer que el pueblo participe directo y beligerante en la expresión de sus necesidades, en la búsqueda de alternativas de solución a dichas necesidades y de la ejecución de las alternativas más adecuadas, de acuerdo con las posibilidades y limitaciones del medio (...) “Esta participación popular ha generado todo un proceso innovador de planeamiento, gestión y administración educativas, en donde el modelo educativo crea y recrea nuevos métodos de organización y dirección del trabajo, como estilos propios y originales en el quehacer de la educación”.

“Participación-acción-transformación educativa-participación: He aquí una cadena que cierra sus eslabones, nutriéndose en forma dinámica de la realidad misma en constante cambio y transformación. A manera de síntesis en torno a la relación transformación educativa participación popular, se puede concluir que la praxis nicaragüense confirma la siguiente secuencia: el pueblo *recibe* educación, el pueblo participa *dando* educación, el pueblo participa *innovando* la educación, el pueblo participa en la *creación* de la educación”.

“*Recibir-dar-innovar-crear, he aquí el camino recorrido para la participación popular en el proceso de transformación educativa*”. (Arrién y Mátus, 1988: 93).

### **3. Conclusión**

Derivado de lo anterior, es posible afirmar que una Política Educativa es:

- Un sistema integral de objetivos específicos (filosóficos, políticos, económicos pedagógicos y educativos);
- formulado según los intereses del grupo dotado de poder;
- que se decide, formula e implementa de acuerdo a la orientación política de esos intereses (burocrática-cupular-aislada o participativa);
- y que sirve para dar dirección y coherencia a toda la actividad educativa escolar.

**II**  
**VEINTE AÑOS DE POLÍTICAS EDUCATIVAS**  
**EN NICARAGUA (1975 - 1995)**

## **Antecedentes**

En diciembre de 1972, un terremoto de 7 puntos en la escala de Richter, destruyó en su casi totalidad la Ciudad de Managua, capital económica, política y cultural de Nicaragua.

Este inesperado suceso, obligó al Gobierno de Anastasio Somoza Debayle, a modificar sus prioridades en los campos de la economía, infraestructura, salud, vivienda y educación.

En el terreno propiamente de la Educación Nacional, a partir de 1973 (el terremoto fue el 22 de diciembre de 1972) los énfasis fueron puestos en la reparación de los daños provocados en la infraestructura escolar por el sismo, la reubicación de instalaciones educativas y administrativas y la toma de decisiones sobre aspectos curriculares y de aprendizaje, referidos al recorte y compactación de asignaturas de los Niveles Primario y Medio.

Estas prioridades emergentes, provocaron que las metas educativas que venían implementándose desde 1965, referidas a la ampliación de la oferta educativa escolar en todos los niveles del sistema y a la modernización y mejoramiento de los servicios escolares, modificaran sus énfasis.

En efecto, en 1965, para la Oficina de Planeamiento de la Educación del Ministerio de Educación Pública y la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) de los Estados Unidos de América, las metas que debía cumplir el sistema escolar en el período 1965-1975, eran las siguientes:

### **1. Educación Primaria**

1.1. "Mejorar la calidad de la educación que se está ofreciendo actualmente;

- 1.2. retener el 50% de la matrícula de primer grado hasta el cuarto grado;
- 1.3. proporcionar oportunidades educativas para el 15% de los niños de 6 a 13 años de edad;
- 1.4. construir un mínimo de 600 aulas cada año;
- 1.5. matricular cada año 705 estudiantes en los cursos de entrenamiento de maestros;
- 1.6. seleccionar y capacitar un número suficiente de supervisores e inspectores, a fin de proporcionar liderato en el mejoramiento de la educación.

## **2. Educación Media**

- 2.1. Mejorar la calidad de la educación que se ofrece actualmente en el nivel secundario;
- 2.2. aumentar la matrícula en las escuelas secundarias a 45,000 y la matrícula en instituciones de educación superior a 6,500, incluyendo 1,125 estudiantes para el profesorado de educación media;
- 2.3. construir de 700 a 800 aulas (70-80) cada año con los anexos necesarios y dotarlas de apropiado equipo y materiales de enseñanza;
- 2.4. equipar gradualmente con bibliotecas, laboratorios y materiales necesarios para la enseñanza, todas las escuelas secundarias que no habrán de ser substituidas;
- 2.5. para 1975, un mínimo del 75% de los maestros de secundaria deberán estar totalmente capacitados para enseñar la asignatura para la cual hayan sido empleados;
- 2.6. desarrollar una escala de sueldos que sirva de incentivo en las etapas del programa;
- 2.7. un mínimo del 90% de los maestros deberá ser empleado a base de tiempo completo y requerido a prestar servicio todo el día en la escuela;
- 2.8. reducir a un mínimo el personal administrativo y de servicio y proporcionarles entrenamiento especializado en los trabajos asignados a los que se queden;

2.9. proporcionar una oportunidad a todos los jóvenes que estén matriculados para que participen en un programa de educación física y salud". (*Scott, 1965: 5 a 10*).

Por su parte, en la Constitución Política de la República de Nicaragua, del 17 de octubre de 1974, se establecía:

- 1) "La educación es deber primordial del Estado que propenderá por todos los medios a su alcance a desterrar el analfabetismo y la ignorancia y debe fundarse en la aplicación de los progresos científicos y orientarse según los propósitos y reglas mencionadas;
- 2) el régimen de la enseñanza primaria, de nivel medio y profesional, queda bajo la supervisión técnica del Estado;
- 3) la enseñanza primaria, es gratuita y obligatoria y la del nivel medio, cuando sea costeadada por el Estado o las corporaciones públicas, es gratuita;
- 4) la cátedra de religión no es asignatura obligatoria, pero permitida su enseñanza en los centros oficiales si es impartida por maestros debidamente autorizados por la competente jerarquía religiosa;
- 5) en todos los centros se atenderá a la formación moral de los educandos y se desarrollará en ellos sentimientos y actitudes cívicas;
- 6) las asignaturas de Historia y Geografía de Nicaragua y la enseñanza de la Constitución en cualquiera de los niveles de enseñanza, estarán a cargo de profesores nicaragüenses naturales;
- 7) el Estado auspiciará y organizará la alfabetización de los adultos y proporcionará oportunidad cultural a los que deseen mejorar su condición humana; proveerá también la creación de escuelas de orientación agrícola e industrial, lo mismo que la enseñanza técnica de los obreros y su aprendizaje en los niveles medio y superior;
- 8) la expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, quien determinará las profesiones que necesitan diploma previo a su ejercicio y las pruebas y demás requisitos para obtenerlo;

- 9) el Estado no otorgará ni reconocerá más títulos que los que corresponden específicamente a una profesión, grado académico o universitario;
- 10) los títulos profesionales que los nacionales obtengan en el extranjero serán tenidos como tales en el país, y a los interesados les será autorizado el ejercicio o el ingreso a la Universidad en su caso con solo demostrar su autenticidad o su obtención en Universidades reconocidas por el Estado donde funcionan;
- 11) la incorporación de profesionales extranjeros graduados en el exterior, será de la exclusiva competencia del Ministerio de Educación Pública;
- 12) la Universidad Nacional gozará de autonomía docente, económica y administrativa, con plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones; sus bienes y rentas gozarán de iguales garantías que las de los particulares y estarán exentos de impuestos fiscales municipales y locales;
- 13) el Estado contribuirá al sostenimiento, desarrollo y engrandecimiento de la Universidad Nacional Autónoma con una asignación anual no menor del dos por ciento de los ingresos ordinarios fiscales percibidos por concepto de impuestos, cantidad que le será entregada de acuerdo con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República;
- 14) el Estado promoverá la formación del patrimonio propio de la Universidad Nacional Autónoma, la que no podrá disponer de sus bienes y recursos para fines que le sean ajenos a sus actividades normales; el Tribunal de Cuentas fiscalizará sus balances presupuestos, estados de ingresos y egresos y cuentas en general, de acuerdo con la ley; a la Universidad Nacional Autónoma no le serán aplicables las disposiciones contenidas en el Capítulo IV del Título VIII de la Constitución, ni la del Arto. 340;
- 15) se garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra, siempre que no se contravenga el orden público y las buenas costumbres;
- 16) los maestros tienen derecho a inamovilidad, pero con la obligación de servir en cualquier parte de la República, ascensos, salarios mínimos, jubilación, vacaciones y preparación en servicio costeadas por el Estado;



17) la enseñanza es apolítica;

18) las empresas agrícolas e industriales donde haya más de 30 niños de edad escolar y donde no haya escuela pública disponible, están en la obligación de fundar y sufragar una escuela elemental mixta". (*Congreso Nacional República de Nicaragua, 1975: 23 y 24*).

## **1. Las Metas y Objetivos Educativos del Gobierno Desarrollista de Anastacio Somoza Debayle, en el período 1975-1979.**

### **1.1. Las Metas del Sector Educativo 1975-1979.**

Con base en los anteriores preceptos constitucionales, y en el diagnóstico sobre las consecuencias económicas y sociales del terremoto de diciembre de 1972, el Consejo Nacional de Planificación, aprobó en noviembre de 1994, el Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1999, en el que se definieron cuatro metas fundamentales para el sector educativo.

Estas fueron las siguientes:

- a. "Satisfacer la creciente demanda de servicios educacionales y aumentar los escasos recursos existentes;
- b. proseguir con el proceso de reconstrucción a fin de eliminar en forma relativamente rápida los desajustes ocasionados por el terremoto;
- c. preparar mano de obra especializada para cumplir con los objetivos del desarrollo nacional y combatir el analfabetismo a fin de elevar el nivel cultural del país;
- d. *expandir los servicios educativos en las zonas rurales acorde a las necesidades de la empobrecida mayoría rural*". (Ministerio de Educación Pública, 1975: 200).

### **1.2. Los Objetivos del Sector Educación 1975-1979.**

Derivadas de las cuatro metas mencionadas, en el Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979, antes citado, se le plantean al Sector Educación los objetivos siguientes:

- a) "Desarrollar una estructura educacional más flexible que esté vinculada con el mercado de trabajo y que reaccione ante las variaciones de dicho mercado;

- b) reorientar los programas de estudio hacia una enseñanza de materias prácticas y pre-vocacionales, y modificar el concepto tradicional de la educación como medio de preparación del estudiantado para ingresar a la Universidad;
- c) ampliar los programas de entrenamiento y los de capacitación de mano de obra en lugares de trabajo; (Ver Anexo N° 1)
- d) introducir mecanismos por medio de los cuales los trabajadores puedan reintegrarse al sistema educacional (establecer un sistema de "educación recurrente");
- e) ampliar el nivel de capacitación del personal docente (primario y secundario) y aumentar el número de profesores rurales;
- f) *incrementar el presupuesto educacional, especialmente en lo que respecta al nivel primario en las zonas rurales, a fin de reducir el analfabetismo. A nivel general, destinar una proporción creciente del presupuesto fiscal a la educación para producir mano de obra especializada, técnicos y profesionales en acorde a las demandas del desarrollo".* (Ministerio de Educación Pública, 1975: 200).

Como se podrá observar, las metas y objetivos decididos y formulados para el Sector educativo escolar, en el Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979, apuntan a cuatro propósitos fundamentales, a saber:

- a) Atender el crecimiento demográfico, y su correlato, la explosión de la demanda de servicios escolares de una sociedad en proceso de modernización. (Metas a y d).
- b) Responder a las demandas de una economía en proceso de crecimiento, cambio y adaptación a las fluctuantes circunstancias de la economía internacional; (Meta c y Objetivos a, b, c y d).
- c) Apoyar el proceso de reconstrucción del país, en la etapa posterior al terremoto de Managua - 72. (Meta b).
- d) Modernizar el sistema escolar (Objetivos b, d, f) de cara a hacerlo más eficiente.

Estas Metas y Objetivos, por su alto nivel de dispersión y generalidad, no apuntan hacia la reforma y transformación del sistema escolar. Su énfasis es en la reproducción del sistema a través de políticas de expansión, modernización y mejoramiento, propósitos

comunes a todas las educaciones de América Latina, en el período desarrollista de la Alianza para el Progreso.

### 1.3. Contexto y Balance

#### 1.3.1. Contexto

En el año 1975, Nicaragua contaba con diez y seis años de experiencia en el campo de la planificación educativa, desde la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación, fundada en 1959, en el Ministerio de Educación Pública.

Con el apoyo financiero y técnico (directo) de parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) de los Estados Unidos de América, la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación, en el período 1959-1974, realizó diferentes investigaciones y evaluaciones y propuso planes de mejoramiento de la calidad de la Educación, como el *Plan de Mejoramiento de la Educación en Nicaragua 1965-1975*, elaborado por un equipo norteamericano-nicaragüense encabezado por la Dra. Grace Scott de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.).

Entre 1969 y 1970, la A.I.D. tomó la decisión de enviar a Nicaragua a un equipo de técnicos de la South - West Alliance for Latin América (SALA), con el propósito de evaluar la ejecución del Plan de Mejoramiento de la Educación en Nicaragua 1965-1975 y de formular un Plan Nacional de Desarrollo Educativo para el período 1972-1980. Así, “mientras los préstamos para edificios, equipos y laboratorios continuaban, SALA se instaló en la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación del MEP y con el personal nicaragüense de la mencionada Oficina, se propuso proyectar el Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1972 a 1980”. (*De Castilla, 1977: 328*).

A partir de 1973, y como producto del terremoto,

*“hubo que modificar los objetivos y metas del Plan Nacional de Educación 1972-1980, de ahí que las nuevas metas para el sector educativo fueran: satisfacer la creciente demanda de servicios educacionales; reparar los daños ocasionados por el terremoto; producir una mano de obra compatible con las necesidades*

*del desarrollo; elevar el nivel cultural del país en especial de la empobrecida mayoría rural*". (Ministerio de Educación Pública, 1975: 200).

En septiembre de 1975, el Gobierno de los Estados Unidos de América otorgó al Gobierno de Nicaragua, un préstamo por catorce millones de dólares para el montaje y ejecución de un Proyecto de Desarrollo Rural (INBIERNO) para los departamentos de Matagalpa, Jinotega y Estelí (Región V) y Managua, Masaya, Granada y Carazo (Región II).

Como contraparte a este préstamo, el Gobierno de Nicaragua solicitó al Gobierno norteamericano, otro préstamo por seis millones de dólares "como medio de reorientar los esfuerzos hacia las zonas rurales del país y apoyar al Proyecto de Desarrollo Rural auspiciado por el Gobierno de Nicaragua". (*Ministerio de Educación Pública, 1975: 208*).

En respuesta a esta solicitud, A.I.D. obtuvo los servicios de la Academia para el Desarrollo Educacional (A.E.D.), a fin de "efectuar un diagnóstico de la actual situación educacional, para que A.I.D. pueda determinar los factores de mayor relevancia para el desarrollo de Nicaragua". (*Ministerio de Educación Pública, 1975: 2*).

Como producto del Diagnóstico realizado por la Academia para el Desarrollo Educacional y con base en las Metas del Proyecto de Desarrollo Rural (INBIERNO) para las Regiones II y V, entre enero y marzo de 1976, se redactó y aprobó *El Segundo Proyecto de Educación 1976-1980 (MEP-BIRF)*, cuyos objetivos fueron:

- a) "Ampliar y mejorar las oportunidades de educación y adiestramiento de los diversos sectores de la población rural, por medio del establecimiento de escuelas de educación básica y de centros comunitarios de aprendizaje que ofrezcan programas apropiados, formales y no formales, para niños de edad escolar, para jóvenes y adultos;
- b) aumentar las oportunidades de adiestramiento agrícola por medio del establecimiento de centros que ofrezcan adiestramiento formal a agricultores y su familia;

- c) contribuir a satisfacer la demanda de técnicos agrícolas por medio del mejoramiento de las escuelas secundarias de agricultura ubicadas en estratégicas zonas geográficas;
- d) ampliar y mejorar la educación secundaria para la población de zonas semirurales, por medio del establecimiento de escuelas secundarias de ciclo básico en pueblos pequeños seleccionados; y
- e) *mejorar las calificaciones de los profesores por medio del establecimiento de programas de adiestramiento para profesores en servicio en escuelas de educación primaria rural, educación secundaria y educación agrícola*". (De Castilla, 1977: 347).

De esta manera, los cinco objetivos designados para El Segundo Proyecto de Educación 76-80 MEP-BIRF, es la concreción sectorial de una de las cuatro metas fundamentales del Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo. (1975-1980), que a la letra dice: "*Expandir los servicios educativos en las zonas rurales, acorde a las necesidades de la empobrecida mayoría rural*".

### **1.3.2. Balance**

- a) La Política Educativa en el período 1975-1979, aparece ubicada como parte del Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979.

La misma no tiene como propósito, transformar o reformar la educación en la etapa pos-terremoto, sino que su búsqueda es la continuidad del proceso de modernización de la educación iniciado en los años cincuenta.

- b) El proceso metodológico de situar (aunque fuese solamente a nivel de intenciones) a la educación como una variable independiente de la economía y los planes y programas económicos, es un salto de calidad respecto a las formas y maneras, como en el pasado (el decenio de los sesenta o antes) se formulaban los objetivos y metas del sistema educativo escolar en Nicaragua, en donde el referente básico era endógenamente el sistema escolar mismo.

El Proyecto de Mejoramiento de la Educación en Nicaragua (1965-1975), por ejemplo, fue formulado en base al Censo de 1963 y al documento "La Educación en Nicaragua", (abril 1964) del Mi-

nisterio de Educación y la División de Recursos Humanos de USAID-Nicaragua. (*De Castilla, 1977: 313*).

c) Las metas y objetivos educativos estuvieron orientados a consolidar y perpetuar el modelo económico y social desarrollista, inaugurado e implantado en Nicaragua durante el decenio de los años sesenta en el marco de la Alianza para el Progreso (ALPRO) y del Mercado Común Centro Americano (MCCA).

El Segundo Proyecto de Educación (MEP-BIRF) 1976-1980, conjuntamente con el Plan Nacional de Desarrollo Rural (1975-1980) tenían como metas implícitas “integrar a la población marginada al consumo industrial, neutralizando de paso toda posibilidad de toma de conciencia de clase “para sí” de parte de la llamada “empobrecida mayoría rural”. (*De Castilla, 1977: 348*).

d) *“Los planes de desarrollo educativo formulados no llegaron a tener carácter oficial y, algunas veces, hasta tuvieron un carácter confidencial por parte de las autoridades del gobierno anterior. También contribuyó a su invalidez el hecho de que estos planes fueron realizados, fundamentalmente, en base al asesoramiento de expertos extranjeros dentro de un campo en el cual éramos nosotros, los nicaragüenses, a quienes correspondía definir nuestra política y nuestras metodologías”.* (Tünnerman, 1981: 14).

e) Haciendo abstracción del papel de la educación en el proceso de reproducción del capitalismo desarrollista y dependiente y de la baja calidad de los procesos educativos, algunas innovaciones o decisiones tomadas en este campo en el período en estudio (1975-1979), son útiles para tenerlas como experiencias e insumos del proceso de reflexión, encaminado a una Reforma integral de la Educación, de cara al nuevo siglo por venir.

Estas son:

- e.1. La institucionalización de la planificación en el campo de la educación nacional, como mecanismo básico de previsión y racionalidad administrativa.
- e.2. El énfasis puesto en la relación perfil de la oferta educativa-desarrollo económico.

- e.3. El énfasis puesto en la educación de la población rural, con la creación de los llamados Núcleos de Educación Rural (NER) y de las Escuelas Agropecuarias Campesinas.
- e.4. El énfasis puesto en la diversificación de la Educación Media a través de la creación de los Institutos Multilaterales de Educación Media (IMDEM) en los que no sólo se impartía el bachillerato clásico, sino que carreras especializadas en las ramas siguientes: Académica, Industrial, Promoción Social y Comercial.
- e.5. El modelo de descentralización administrativa de la Educación Media a través de los llamados Centros Regionales de Educación Media (CREM), integrados por los Institutos Regionales de Educación Media (IREM) y los Institutos asociados: Institutos Privados Asociados (IPA); los Ciclos Básicos Asociados (CIBA) y los Institutos Técnicos Asociados (ITA).
- e.6. La idea acerca de la creación de un Centro Nacional de Educación y Ciencia (CENEC), con propósitos de Perfeccionamiento, Investigación y Experimentación educativa.



## **2. Los Componentes generales y las líneas de acción de la Política Educativa, durante el Gobierno Revolucionario Sandinista, en el período 1979-1989**

### **Antecedentes**

En Nicaragua, el cambio de gobierno del 19 de julio de 1979, fue diferente a todos los que se sucedieran en el presente siglo. La banda presidencial esa vez, no pasó de conservadores a liberales (o viceversa), ni de conservadores a conservadores, ni de liberales a liberales.

En esa oportunidad, las cosas fueron radical y absolutamente diferentes.

El gobierno de los Somozas, que desde 1936 dirigía los destinos del país, fue violentamente desalojado del poder por una fuerza insurgente, que ofertaba no sólo el cambio de nombres en la jefatura gubernamental, sino que también, y principalmente, el cambio y transformación de los modos y maneras de organizar la economía y la sociedad.

No fue, por lo tanto, un proceso, en el que un tipo de régimen de gobierno dado, a pesar del cambio en los equipos gerenciales públicos, continuaba inalterable en su rol de garante del proceso de reproducción social. Fue todo lo contrario. Fue ruptura. Fue final e inicio histórico.

En orden cronológico de aparición, algunos componentes del marco general de la política educativa de la revolución sandinista, fueron los siguientes:

## **2.1. Componentes generales de la política educativa.**

### ***2.1.1. El Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses (sobre los Derechos Culturales)***

El 21 de agosto de 1979, el Consejo de Estado de la República de Nicaragua decretó el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses. En este Documento normativo, al referirse a los Derechos Educativos y Culturales de los nicaragüenses, se estableció que:

- a) “La enseñanza primaria y secundaria serán gratuitas, obligatorias y accesibles a todos... La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno...
- b) Se declara de interés social la alfabetización, la cual es responsabilidad de todos los nicaragüenses;
- c) El Estado tomará a su cargo, de manera exclusiva, la formación del magisterio para la enseñanza Preescolar y Primaria. La formación del profesorado de segunda enseñanza, será también tarea primordial del Estado;
- d) El Estado tendrá la obligación de adoptar medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura, la cual debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos, y la transformación de la sociedad nicaragüense...”(*Consejo de Estado, 1979: 11*).

### ***2.1.2. Los Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación Nicaragüense***

En marzo de 1983, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional dio a conocer de manera oficial el documento que contenía *Los Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación*, que había sido formulado con base en la Consulta Nacional sobre Educación realizada en enero de 1981.

Estos fueron los siguientes:

**A. Fines:**

La nueva educación en Nicaragua, se propone como fines:

Formar plena e integralmente la personalidad del hombre nuevo, permanentemente en construcción, apto para promover y contribuir al proceso de transformación que edifica día a día la nueva sociedad. Este hombre nuevo nicaragüense que viene construyéndose desde el inicio del proceso de liberación de nuestro pueblo, se forma a partir de nuestra realidad, el trabajo creador y de las circunstancias históricas que vivimos. La educación deberá desarrollar las capacidades intelectuales, físicas, morales, estéticas y espirituales de ese hombre nuevo. Según los resultados de la Consulta Nacional sobre fines y objetivos de la educación, las cualidades y valores que conforman el hombre nuevo nicaragüense son las siguientes.

**a) En lo político:**

Patriota, revolucionario, solidario y comprometido con los intereses de los obreros y campesinos, en particular, y con las amplias masas trabajadoras que conforman nuestro pueblo en general; antimperialista, internacionalista, contrario a toda forma de explotación proveniente de factores internos y externos, contrario al racismo, la discriminación y la opresión; promotor de la unidad de la nación alrededor de nuestras clases trabajadoras, de los obreros campesinos por la soberanía nacional, el progreso social, la justicia, la libertad, la distensión y la paz en la región y en el mundo.

**b) En lo social y moral:**

Responsable, disciplinado, creativo, cooperador, trabajador y eficiente; de elevados principios morales, cívicos y espirituales; dotado de la capacidad de crítica y autocrítica; de una visión científica del mundo y de la sociedad; de la disposición para la apreciación estética y expresión artística; que reconozca y valore la dignidad del trabajo manual del intelectual; compenetrado de la importancia de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y la calidad de la vida; respetuoso, humanitario, libre, honesto, veraz, sincero, fraterno, modesto, abnegado, objetivo, que comprenda que el interés individual debe coincidir con el interés social y nacional, que desarrolle un alto espíritu de sacrificio y abnegación para defender la patria y la Revolución.

## **B. Objetivos generales:**

La educación se propondrá como objetivos generales los siguientes:

- 1) Ofrecer a los estudiantes una educación que los reconozca e impulse a ser agentes importantes de su propia formación y les permita acceder a los más altos niveles de las ciencias y las técnicas, las humanidades y las artes. En consonancia con este propósito, el proceso de enseñanza aprendizaje pondrá énfasis sobre el dominio de los métodos científicos y de autoaprendizaje.
- 2) Formar a los educandos en y para el trabajo creador y desarrollar en ellos la conciencia del valor económico, social y cultural del trabajo productivo y del papel fundamental de los trabajadores en la construcción de la nueva sociedad y de la importancia formativa del trabajo productivo, que permita superar la contradicción teoría/práctica, trabajo intelectual/trabajo manual. Esta conciencia deberá producir una nueva actitud de los estudiantes frente al trabajo y a la disciplina laboral en las nuevas condiciones de la Revolución Popular Sandinista.
- 3) Formar a las nuevas generaciones en los valores y principios de la Revolución Popular Sandinista, desarrollando sus convicciones sobre la participación organizada del pueblo en la gestión social y en las tareas de la Revolución como práctica de la democracia popular: en el rechazo a toda forma de dominación imperialista y en la solidaridad militante con todos los pueblos del mundo.
- 4) Formar al hombre nuevo en el pensamiento y en el ejemplo de los héroes y mártires, y de todas aquellas figuras que a lo largo de la historia de nuestras luchas de liberación han ido construyendo, definiendo e inspirando la personalidad y esencia de nuestra Patria y de nuestra Revolución Popular Sandinista.
- 5) Desarrollar la conciencia de la participación en la defensa ineludible de la Patria y la Revolución para fortalecer la independencia, autodeterminación, soberanía e identidad nacionales.
- 6) Promover actitudes de amistad y cooperación con los pueblos y gobiernos del mundo, sobre la base de la igualdad y el respeto mutuo.

- 7) Inculcar y promover el más profundo respeto a los derechos humanos.
- 8) Ahondar en las raíces de nuestra propia cultura, cuya promoción y difusión estarán estrechamente ligadas a los programas educativos; aprovechar el aporte científico y cultural de la humanidad rechazando todos los elementos culturales-alienantes.
- 9) Estimular en los educandos y educadores la capacidad para el análisis crítico, autocrítico, científico, participativo y creador que haga de la educación una práctica liberadora.
- 10) Proporcionar una formación humanística, científica, tecnológica, político-ideológica, moral y física que se aplique creadoramente al proceso de transformación de nuestra propia realidad.
- 11) Formar y capacitar tanto técnica como políticamente, los recursos humanos necesarios para el avance y consolidación del proceso revolucionario, en coherencia con los planes globales de desarrollo económico-social.
- 12) Coadyuvar al desarrollo y mejoramiento de la salud física y psíquica de los educandos.

### **C. Principios generales:**

Para el logro de estos fines y objetivos, la nueva educación se regirá por los principios generales siguientes:

- 1) La educación es un derecho fundamental e irrenunciable de todo nicaragüense. La educación será obligatoria en los niveles de Educación Preescolar y de Educación General Básica, obligatoriedad que será establecida de manera gradual, a medida que se amplíen los servicios educativos del Estado.
- 2) La educación en Nicaragua estará en función de servir a la solución de los grandes problemas económicos y sociales, estableciendo un vínculo directo con la vida e historia de nuestro pueblo.
- 3) La educación es función primordial e indeclinable del Estado. La educación impartida por el Estado será gratuita, pública y mixta. Al Estado le corresponde planificar, evaluar, dirigir, supervisar y promover el proceso educativo en todos sus niveles y modalidades. El Estado garantiza y promueve la participación de la

familia, la comunidad y las organizaciones de masas en el proceso educativo.

- 4) El trabajo productivo y creador serán elementos formativos y parte integral de los planes de estudio, mediante la conjugación de la teoría con la práctica y la combinación del trabajo manual con el intelectual.
- 5) La educación es un proceso único, continuo, recurrente y permanente de formación y desarrollo de la personalidad.
- 6) La nueva educación se concibe como un sistema integrado por varios subsistemas. Los nuevos planes que se estructuren para su desarrollo, introducirán el enfoque de la educación como un sistema, es decir, como un todo coherente, como un conjunto o complejo de elementos relacionados entre sí, que persigue objetivos comunes, que articule todos los niveles y modalidades de enseñanza y todas las formas de manifestación del proceso educativo: la educación formal, la no formal y la informal. Deberán preverse las necesarias articulaciones horizontales y verticales entre los distintos niveles y modalidades para facilitar las transferencias, las posibles salidas al mundo del trabajo y las reincorporaciones al sistema educativo.
- 7) Los medios de comunicación colectiva se consideran parte importante del proceso educativo, por lo cual el Estado deberá organizar su utilización como vehículo del desarrollo educativo nacional.
- 8) La nueva educación sistematizará y pondrá énfasis en las tareas de formación vocacional y orientación ocupacional, a fin de conjugar las necesidades de la fuerza de trabajo con las posibilidades del sistema educativo. Estas tareas serán responsabilidad de la sociedad entera, y en particular, del Estado revolucionario, la comunidad educativa y los centros de producción.
- 9) Debe asignarse una importancia especial a las funciones de investigación de las instituciones educativas, ya que el sistema educativo no debe limitarse a la enseñanza de la ciencia y técnica, sino que debe también aportar en la solución de los problemas científico-sociales que nos plantea el desarrollo.

- 10) La emulación estará presente en la nueva educación, como forma de reconocimiento y estímulo del compromiso de los miembros de la comunidad educativa y las organizaciones de masas en las tareas revolucionarias, en la superación de los niveles académicos y en todos aquellos esfuerzos que conduzcan al mejoramiento del proceso educativo.
- 11) Se respetará la libertad de los padres para escoger para sus hijos las escuelas o colegios que estimen más convenientes para su formación.
- 12) Los fondos destinados a financiar el sistema educativo se considerarán una inversión social. Por lo tanto, el Estado y la sociedad, en su conjunto, darán prioridad al financiamiento del sistema educativo. Se promoverán los instrumentos necesarios, incluso jurídicos, para asegurar la participación efectiva de las empresas en el financiamiento y desarrollo de la educación permanente de la población trabajadora". (*Ministerio de Educación, 1983: 1 a la 23*).

### ***2.1.3. La Constitución Política del nueve de enero de 1987: Preceptos Constitucionales sobre Educación***

Una síntesis de los Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación de 1983, fue incorporada posteriormente con el rango de preceptos constitucionales, en los Artículos 116 y 117 de la Constitución Política promulgada en enero de 1987.

Los artículos constitucionales referidos a la cuestión educativa son los siguientes:

- a) Arto. 116 La educación tiene como objetivo la formación plena e integral del nicaragüense; dotarlo de una conciencia crítica, científica y humanista; desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad y capacitarlo para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la nación; por consiguiente, la educación es factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad.
- b) Arto. 117 La educación es un proceso único, democrático, creativo y participativo que vincula la teoría con la práctica, el trabajo manual con el intelectual y promueve la investigación científica.

Se fundamenta en nuestros valores nacionales, en el conocimiento de nuestra historia, de la realidad, de la cultura nacional y universal y en el desarrollo constante de la ciencia y de la técnica; cultiva los valores propios del nuevo nicaragüense, de acuerdo con los principios establecidos en la presente Constitución, cuyo estudio deberá ser promovido.

- c) Arto. 118 El Estado promueve la participación de la familia, de la comunidad y del pueblo en la educación y garantiza el apoyo de los medios de comunicación social a la misma.
- d) Arto. 119 La educación es función indeclinable del Estado. Corresponde a éste planificarla, dirigirla y organizarla. El sistema nacional de educación funciona de manera integrada y de acuerdo con planes nacionales. Su organización y funcionamiento son determinados por la ley.

Es deber del Estado formar y capacitar en todos los niveles y especialidades al personal técnico y profesional necesario para el desarrollo y transformación del país.

- e) Arto. 120 Es papel fundamental del magisterio nacional la aplicación creadora de los planes y políticas educativas. Los maestros tienen derecho a condiciones de vida y trabajo acordes con su dignidad y con la importante función social que desempeñan; serán promovidos y estimulados de acuerdo con la ley.
- f) Arto. 121 El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza básica es gratuita y obligatoria. Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen acceso en su región a la educación en su lengua materna en los niveles que se determine, de acuerdo con los planes y programas nacionales.
- g) Arto. 122 Los adultos gozarán de oportunidades para educarse y desarrollar habilidades por medio de programas de capacitación y formación. El Estado continuará sus programas educativos para suprimir el analfabetismo.
- h) Arto. 123 Los centros privados dedicados a la enseñanza pueden funcionar en todos los niveles, sujetos a los preceptos establecidos en la presente Constitución.



- i) Arto. 124 La educación en Nicaragua es laica. El Estado reconoce el derecho de los centros privados dedicados a la enseñanza y que sean de orientación religiosa, a impartir religión como materia extracurricular.
- j) Arto. 125 La Educación Superior goza de autonomía financiera, orgánica y administrativa de acuerdo con la ley. Se reconoce la libertad de cátedra. El Estado promueve la libre creación, investigación y difusión de las ciencias, las artes y las letras". (*Asamblea Nacional, 1987: 25 y 26*).

## **2.2. Las líneas de acción de la política educativa de la revolución sandinista.**

Teniendo como marco global los preceptos jurídico constitucionales de 1979 y 1987 y la filosofía de la educación, prevista en los Fines, Principios y Objetivos (generales) de la Nueva Educación de 1983, la dirección del proceso revolucionario en el campo educativo, desde los primeros días, decidió tres líneas en dirección de las cuales, debían encaminarse todas las tareas de la educación escolar, estas fueron las siguientes:

- Expansión
- Mejoramiento
- Transformación

Se partía de la experiencia latinoamericana devenida de los años sesenta y setenta, ganada en el marco de la Alianza para el Progreso (ALPRO) y de las Conferencias y Proyectos Internacionales y regionales (especialmente del Proyecto Regional Red de Sistemas Educativos para el Desarrollo Integral de Centroamérica-Proyecto Red), que preconizaban la necesidad, acerca de que al finalizar cada decenio, los países del área latinoamericana, ofreciesen servicios escolares a la mayoría de la población en la edad correspondiente, y que estos servicios, fueran de mejor calidad.

No obstante, en tanto de lo que se trataba, no era reproducir las tendencias venidas del pasado, sino que de "reformular" y "transformar" el modelo desarrollista, dependiente y bancario de educación heredado, al cual "la expansión y el mejoramiento" servían, se deci-

dió introducir una línea nueva y original, autónoma y nicaragüense, esta fue la línea de transformación.

En términos dialécticos, esto era, la transformación de los modelos de expansión y de mejoramiento, de cara a producir desde su interior una nueva calidad, la de la Nueva Educación. En este proceso de transformación es que se inscribe la Cruzada Nacional de Alfabetización (expansión de la oferta), la Consulta para recolectar insumos que sirvieran de base a los nuevos Objetivos, Principios y Fines de la educación, y la creación de los Talleres de Evaluación, Programación y Capacitación Educativa (TEPCE), (mejoramiento de los servicios).

En tal sentido, el contenido explícito e implícito de la política educativa de la Revolución, se sintetizó en una sola palabra-verbo, ésta fue: Transformación.

Transformación que no era solamente destruir y negar lo viejo, sino que desde sus entrañas, también, en movimiento de retorno, crear lo nuevo.

Transformación que no era transformar por transformar (negar lo viejo - crear lo nuevo), sino transformar en dependencia y de acuerdo a las demandas y exigencias de la transformación de la economía y la sociedad.

El Ministerio de Educación de la Revolución, en un documento oficial publicado en 1981, describe así, las tres líneas de acción de la política educativa:

### ***Línea de Expansión***

“Estos Programas atienden a la relación demanda de educación escolar y oferta educativa escolar, beneficiando a la población entre 5 y 17 años de edad en tres niveles del Sistema, Pre-escolar, Primaria y Media y sus dos ciclos y modalidades.

Las metas y objetivos de los Programas de Expansión, contrario al pasado, buscan prioritariamente atender a la población rural, particularmente a los niños de cinco a siete años con el Proyecto de Preescolares abiertos, a la población de siete a doce años con la ampliación de los niveles de escolaridad de las escuelas primarias rurales, que tradicionalmente sólo han funcionado como agencias

del analfabetismo, con sólo uno o dos grados de oferta y a la población mayor de doce años de edad recién alfabetizada a través de los Colectivos de Educación Popular Sandinista (Educación de Adultos).

La expansión de los servicios educativos, fundamentalmente los de educación primaria, es el medio técnico para destruir la larva del analfabetismo como fenómeno social. La gran Cruzada Nacional de Alfabetización se vería obstaculizada en sus logros, sino se evita a tiempo (en este tiempo), que los analfabetos del futuro nazcan y crezcan por falta de servicios escolares. Una situación así lo que acarrearía sería, que la Revolución tenga que estar realizando tan grandes esfuerzos cada diez años, para que a base de "Cruzadas", podar las ramas del árbol del analfabetismo, que alimentaría sus raíces históricas en la falta de escuelas para la población en la edad correspondiente.

En este sentido, los programas de expansión, a la vez que buscan cubrir los grandes déficit educativos en todos los niveles, ciclos y modalidades de la educación escolar, buscan destruir los males que en su interior cargaba el sistema de escuelas nicaragüenses como testimonio de la herencia del viejo régimen.

### ***Línea de Mejoramiento***

Paralelo a la expansión cuantitativa se da el proceso de expansión cualitativa.

Si para los programas de expansión la relación era entre demandas sociales y oferta educativa, para los programas de mejoramiento la relación es entre metas y objetivos educativos y producto educativo. Para la primera la relación es de tipo social en la cual participan variables exógenas y endógenas al propio hecho educativo, para la segunda en cambio, la relación (sin dejar de ser social) es institucional y propia de las relaciones, procesos y estructuras que se dan al interior de lo educativo como sistema social y como aparato administrativo del Estado.

La expansión cuantitativa de la oferta (matrícula) sin programas de mejoramiento, lo que provoca es, que los problemas propios de una función social tan compleja como es la educación sistemática,

se tornan no solamente más profundos, sino que, más extensos, crece el Sistema pero también la enfermedad. Esta ha sido la historia de los sistemas educativos latinoamericanos de las dos últimas décadas.

Para un país en tránsito, de un régimen de explotación y anarquía a otro de participación, orden y planificación científica, el problema no puede plantearse sólo en términos de expansión de la oferta, sino que conjuntamente debe entenderse prioritariamente la calidad del producto, es decir elevar los niveles de promoción para más y mejores graduados.

Este hecho por sí solo significa elevar los niveles de calidad de los procesos y estructuras del sistema, propósito que sólo es posible lograrlo de manera intencionada a través del proceso de planeamiento y previsión.

De este contexto es que emergen los Programas de Mejoramiento, tanto a nivel de la planificación y administración del sistema como de los contenidos y métodos propios del mismo.

En este sentido el proceso de mejoramiento en la actual coyuntura incide fundamentalmente en la administración del sistema nacional, con la creación del Sistema Nacional de Programación, Evaluación y Capacitación Educativa (SNEPCE), en la reestructuración de los contenidos programáticos de cara a enfrentar las tareas que impone la transición, la reestructuración de los procesos de administración de recursos físico, humanos y financieros, la capacitación de los docentes y recursos humanos necesarios para el desarrollo de los Planes de Educación, etc.

Como se comprenderá, el proceso de mejoramiento es propio de la transición en tanto éste no toca aún la esencia de las antiguas maneras de hacer educación escolar, sino que busca hacerlas más eficientes respecto a los objetivos y metas de la educación nacional en esta etapa de su historia.

### ***Línea de Transformación***

Los Programas de Transformación atienden el mandato del Programa de Gobierno de Reconstrucción Nacional, que en su numeral 3.5 inciso "a", dice:

“Se realizará una reforma profunda de los objetivos y contenido de la Educación Nacional, para convertirla en factor clave del proceso de transformación humanista de la sociedad nicaragüense y orientarlo en su sentido crítico y liberador. Esta Reforma tendrá un carácter integral y comprenderá todas las etapas del proceso, desde la educación pre-escolar hasta la de carácter superior.

Para estos efectos, se elaborará un Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Educación y se dictará una Ley General de Educación”.

La transformación apunta a lo nuevo. Es decir, a lo que solamente con la Revolución social era posible. Lo nuevo como lo cualitativamente diferente a la reforma educativa tradicional, que o sólo modernizaba procesos y estructuras para seguir produciendo las mismas consecuencias, o cambiaba radicalmente éstos, pero las consecuencias, en virtud de la estructura económica capitalista, continuaba teniendo el mismo destino.

En este contexto, es que habrá que estudiarse, observarse y conocerse la Cruzada Nacional de Alfabetización organizada y montada en nuestro país, entre octubre de 1979 y agosto de 1980 y continuada vigorosamente hasta hoy día y hacia el futuro, a través del Programa Nacional de Educación de Adultos. De la misma manera, en el ámbito de la transformación de lo viejo por lo nuevo, deben incluirse las Jornadas de Estudio-Trabajo realizado en el mes de diciembre de 1980, la gran Consulta Nacional para obtener insumos que ayudaran a definir los fines y objetivos de la educación, realizada en enero de este año (1981), la creación del Sistema Nacional de Evaluación, Programación y Capacitación Educativa (SNEPCE) y su instancia de base conocida como TEPCE y el actual proceso de diagnóstico de la educación nicaragüense.

Lo nuevo social produjo, produce y producirá lo nuevo educativo.

Vista el área de transformación, al interior de la estrategia global de planificación educativa en Nicaragua y en la relación contradictoria y necesaria con las otras dos áreas mencionadas anteriormente, ésta se presenta como la fase final de un proceso en el que las acciones de expansión y mejoramiento, son fases convergentes del mismo.

Este proceso en el cual expansión, mejoramiento y transformación son las fases que habrán de concluir en la total transformación de lo educativo como sistema, no sigue el desarrollo autónomo y diferente al del proceso de desarrollo global en tránsito revolucionario, por el contrario es una de sus expresiones más sentidas y visibles, de ahí que los contenidos y formas de este proceso sean los mismos de la revolución.

Los hechos lo demuestran: la expansión de la Educación a niveles nunca alcanzados en el pasado tienen relación con las propuestas de una sociedad democrática como contenido de la revolución, la Cruzada Nacional de Alfabetización y la Consulta Nacional, apuntan hacia la participación popular en las decisiones de la sociedad a construir en el presente y para el futuro, etc.". (*Ministerio de Educación, 1981: 12 a la 16*).

## **2.3. Contexto y Balance**

### **2.3.1. Contexto**

El estado de ánimo y decisión de los vencedores, el 19 de julio de 1979, fue de ruptura respecto a toda la historia anterior.

La forma de expresarse de este hecho, en el caso concreto de la educación nacional, fue de rechazo de toda la política educativa del anterior régimen y de formulación, propuesta y emergencia de nuevas metas, nuevos objetivos, nuevos principios, nueva ideología, nuevos sujetos y nuevos actores sociales.

"Cuando el 19 de julio de 1979 - se dice en 1981 en un documento oficial del Ministerio de Educación - el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Gobierno de Reconstrucción Nacional entran a Managua y asumen el poder del Estado, en el campo educativo, no encuentran un proyecto de desarrollo al cual, con algunas innovaciones propias de la ideología política del nuevo régimen, pudiese dársele continuidad (...) por el contrario, lo que se encuentran es un conjunto de servicios inconexos e incoherentes, cuya unidad, más que en los fines y objetivos, se encontraban en la verticalidad de la autoridad política traducida en administración escolar".

“Por esto es que, para el caso de Nicaragua, en donde la historia se ha quebrado en salto dialéctico hacia un estadio superior de desarrollo, no es posible pensar en modernizar o perfeccionar lo que el viejo régimen dejó como herencia en el área de la educación, más aún hoy, que una nueva concepción de lo político y lo social subyace como gran base teórica del proyecto político Sandinista”. (*Ministerio de Educación (MED)*, 1981: 1 y 2).

En este contexto de quiebre y salto, el nuevo Gobierno le asigna a la educación el rol decisivo de forjar a la niñez y a la juventud, en los valores que supuestamente habrían de caracterizar a la nueva sociedad.

El Doctor Carlos Tunnerman Bernheim, primer Ministro de Educación del Gobierno Sandinista, en una conferencia dictada en agosto de 1979, en la Universidad Centroamericana (UCA), sobre la Nueva Política Educativa, al referirse a este tema afirmó:

“Y si la Revolución Popular Sandinista aboga por un cambio de nuestras estructuras para hacer de Nicaragua una sociedad más justa, una sociedad más humana, igualitaria y fraterna, es natural que los objetivos de la educación y su filosofía tengan que responder a esos objetivos, para que la educación también contribuya - como factor importante de esa transformación - a forjar en la mente de los educandos la conciencia de una sociedad más justa, más humana y más fraterna. Entonces la educación tiene que contribuir eficazmente a la redefinición de los valores de nuestra sociedad nicaragüense, porque tenemos que superar los valores que antiguamente nos regían”.

*“Necesitamos que la educación en Nicaragua - agregaba el Dr. Tunnerman - deje de ser un aparato de dominación social y que deje de ser una expresión de las antiguas clases dominantes. Debe transformarse en una educación crítica y liberadora; en una educación que contribuya a la liberación de cada individuo y a la liberación de toda la sociedad (...) La nueva Nicaragua necesita, también, de un hombre nuevo que se despoje de egoísmo y que considere que el interés social está por encima del interés individual”.* (Tünnerman, 1981: 15 y 18).

Teniendo este marco axiológico y conceptual como norte, a la vez que el Consejo de Estado promulgaba el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses, en agosto de 1979, “se inicia, con la participación plena y comprometida del Gobierno y del pueblo, todo un trabajo organizativo y preparatorio de la Cruzada Nacional de Alfabetización “Héroes y Mártires por la Liberación de Nicaragua”, en una estrategia eminentemente participativa, en donde el pueblo alfabetizó al pueblo a través de sus organizaciones de masas gremiales y estudiantiles”.

Paralelo al proceso de organización y ejecución de la Cruzada Nacional de Alfabetización y en base a su experiencia política y metodológica, se inició la organización de lo que sería en 1981 la Gran Consulta Nacional para definir los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación.

En marzo de 1983, con motivo del inicio del año escolar de ese año, la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional dio a conocer el documento rector de la filosofía y la política educativa de la Revolución titulado Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación. A partir de entonces, toda la actividad educativa escolar de todos los subsistemas del Sistema Educativo Nacional, tendrían como referente a este documento fundador. La importancia del documento sobre la Filosofía de la Educación Sandinista fue tal, que en la Constitución Política de 1987, en los Artículos 116 y 117 fue incluida una síntesis de la misma.

El proceso revolucionario y en él (como su sustancia) el proceso educativo, en el período 1979-1989, no se desarrolló en línea recta y sin tropiezos, por el contrario, el mismo tuvo diferentes fases y etapas, según fueron las dificultades y necesidades por las que atravesó la revolución.

De esta manera, en cada etapa del proceso educativo, las líneas de acción de la política (Expansión-Mejoramiento-Transformación), fueron cambiando y adaptándose a cada circunstancia, pasando, según los énfasis, de una etapa inicial de expansión y transformación a otra de mejoramiento, hasta una final de consolidación (de lo logrado) y resistencia ante la situación de crisis económica y social provocada por la guerra.



### 2.3.2. *Balance*

a) El Gobierno Sandinista, con la formulación y publicación de los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación, dio a conocer, más que la Política Educativa de la Revolución, la Filosofía o marco filosófico general en que debían moverse esas políticas.

La falta de un Plan Económico y Social para el mediano y el largo plazo, obligó a la planificación educativa a moverse en un escenario de fronteras restringidas, imprecisas y poco determinadas.

Faltó lo específico de las líneas u objetivos que uniesen lo general de los principios y los fines para el largo plazo con las metas y objetivos de los Planes y Proyectos Económicos y Sociales.

b) De igual manera, al decidir el Gobierno Sandinista las tres líneas de acción de la política educativa, determinó las áreas o contextos de actividad y movimiento de la misma, no así el contenido de los objetivos (filosóficos, económicos, pedagógicos y educativos), que conformarían la política, tal a como la convención internacional define a esta categoría.

Se definió a la expansión, el mejoramiento y la transformación, pero no se concretó cuánto y hacia que áreas expandir; que y cómo mejorar, qué transformar (negar lo viejo- construir lo nuevo).

c) Ante la falta de un conjunto articulado de objetivos educativos con tiempos y plazos definidos, no fue posible la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Educación para el mediano y el largo plazo, como se había prometido a la sociedad nicaragüense durante la lucha insurreccional. Se confeccionaron planes anuales de acuerdo a los techos presupuestarios ofrecidos por el Ministerio de Finanzas y a los objetivos y metas propuestos anualmente por el Ministerio de Planificación, pero no un Plan Maestro a mediano y largo plazo.

d) La falta de un Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Educación y el temor de crear una camisa de fuerza a las fuerzas de la Revolución en el campo educativo, impidieron también a su vez, la falta de formulación y aprobación de la Ley General de Edu-

cación, que tan necesaria sería en la fase posterior a la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

- e) No obstante, si bien es cierto se careció de un conjunto coherente y armónico de objetivos específicos en campos como la ampliación de la cobertura según niveles y modalidades de acuerdo a la política económica; la administración escolar; la transformación del curriculum (Planes y Programas de Estudio) global del Sistema Escolar como totalidad concreta (desde la Preprimaria hasta la Educación Superior); la planificación de la educación, etc., desde un inicio, el proceso revolucionario sandinista contó de manera general, con lo que podría llamarse el Objetivo Unico y Total acerca de los rumbos, rutas y destinos de la tarea educativa, y éste fue el de la Transformación de la Educación.

Se partía de la crítica al modo y formas de hacer educación escolar de parte del régimen de Somoza, y a cada aspecto o variable sometida a juicio, se le adjudicaba una propuesta de solución que pronto se transformaba en decisión y proyecto en proceso de ejecución.

Así fue con los altos índices de analfabetismo, que tuvo como respuesta la Cruzada Nacional de Alfabetización; a la baja cobertura del sistema escolar, se le respondió ampliando las oportunidades educativas, ante la falta de una filosofía de la educación que agrupase y dibujara en un solo documento, todas las ideas que sobre la educación bullían en los discursos, los seminarios y las editoriales de los periódicos, y ante la necesidad de diagnosticar las demandas subjetivas de la población acerca de la educación y los servicios educativos, la forma de responder fue ideando y ejecutando La Consulta Nacional para definir Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación.

- f) Por ello, si bien es cierto el sector educativo y los planificadores no contaron con objetivos expresos, en correspondencia a las políticas en las otras esferas del proceso de reproducción social, especialmente en el campo económico, desde el inicio del proceso revolucionario se tuvo claro, que de lo que se trataba, no era solamente de expandir y mejorar los servicios educativos, sino

que conjuntamente con estos procesos, había que transformar la educación heredada de cara a crear una Nueva Educación.

g) A manera de hipótesis, es posible suponer, que la ausencia de objetivos específicos para el mediano y el largo plazo diseñados conforme los cánones de la ortodoxia en esta esfera, se debió fundamentalmente, a que la guerra, como variable interviniente, y por ende no controlable por los dirigentes del proceso revolucionario, fue un factor de distracción permanente, que impidió preveer el futuro en función de un horizonte lejano, tanto en el campo de la economía nacional, sometida a todo tipo de presiones, desgaste y distorsiones, como de la educación.

Tal fue el impacto de este fenómeno, que a partir de 1985, cuando la guerra alcanzó niveles de mayor magnitud, el Ministerio de Educación comenzó a difundir la concepción de “una educación para la sobrevivencia”, en lugar de “una educación en pobreza”, que había sido el eje del discurso político-educativo precedente.

h) El proceso revolucionario sandinista (1979-1989), es una matriz rica en sugerencias para la reflexión de cara a una Reforma Integral de la Educación Nicaragüense.

Algunos de sus aportes más importantes fueron:

- La participación masiva de la ciudadanía en la cuestión educativa escolar, tanto para dar como para recibir educación, fue un hecho absoluto y radicalmente nuevo, que debiera ser recuperado, estimulado y sistematizado en el futuro.

Jornadas históricas como la Cruzada Nacional de Alfabetización (1980) y la Gran Consulta Nacional para definir Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación (1981), por su magnitud, costos y propósitos culturales, hubieran sido imposibles, sin la participación voluntaria de la ciudadanía en estos megaprocursos.

La participación debiera transformarse en la manera de ser del proceso educativo nicaragüense, tanto en la etapa de generación de ideas de proyectos, como en la de planificación, organización, ejecución y evaluación y control de los mismos.

- La fundación e implementación de una estructura de carácter homogéneo e integral para todo el sistema educativo nacional inte-

grado por cinco subsistemas (1984), permitió a la planificación la formulación de políticas, metas y objetivos coherentes, y a la administración, elevar y mantener los niveles de eficacia, eficiencia y ahorro de recursos.

La creación, desarrollo y sistematización de innovaciones educativas como:

- la concepción de Educación Popular, como medio para enfrentar el analfabetismo y la Educación de Adultos en las áreas precarias urbanas y el área rural, es una matriz muy rica en sugerencias y aportes;
- la nuclearización educativa como estrategia de microplanificación y de gestión de la educación a nivel local;
- la planificación participativa en base a redes de planificación por multiniveles (Nacional, Regional, Local);
- los Consejos Consultivos, desde el nivel nacional hasta el institucional, con la participación directa de los representantes de los gremios de la Comunidad Educativa y la Sociedad Civil;
- los Talleres de Evaluación, Programación y Capacitación Educativa (TEPCE), como medio para la evaluación y elevación de la calidad de la gestión educativa;
- las Escuelas Rurales de Educación Trabajo (ERET) y las Escuelas Agrícolas Campesinas (EAC) en base a curriculum diferenciados de acuerdo a la realidad local;

son aportes, que un país tan empobrecido como Nicaragua, no se puede dar el lujo de ignorar y hacer de caso como que no existieran.

### **3. Los Lineamientos y Objetivos Educativos del Gobierno neoliberal de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro (1990-1995)**

#### **Antecedentes**

El 25 de febrero de 1990, la coalición Unión Nacional Opositora (UNO) nacida de las entrañas de la guerra y de la estrategia de la Administración norteamericana en contra de la Revolución, obtuvo la mayoría de los votos en las elecciones generales convocadas por el Gobierno Sandinista.

La derrota del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), significaba el final de un proceso de cambios en la estructura económica y en las relaciones de propiedad sobre los medios de producción, realizados durante la década de los ochenta.

Durante ese período, y especialmente en su primera fase entre 1979 y 1983, la sociedad nicaragüense, en muchos momentos, vivió, como nunca antes, verdaderos “estados de educación”. Esos fueron los momentos, por ejemplo, de la Cruzada Nacional de Alfabetización, realizada entre marzo y agosto de 1980; de la Gran Consulta Nacional, para definir Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación, realizada a inicios de 1981, y de las jornadas de los Colectivos de Educación Popular (CEP), que todas las noches se reunían en todo el país, como en una asamblea multitudinaria, a “sostener” y desarrollar lo logrado en la Cruzada.

Así, transformaciones en las formas y maneras de hacer economía y las formas y maneras de hacer educación, pronto se transformaron en el objeto de la ira opositora a la Revolución, a lo interno y a lo externo del país, en los clubes y mansiones de las clases despojadas del poder a lo interno, y en los mismos escritorios de la Administración norteamericana del Sr. Ronald Reagan, a lo externo.

Por ello, la economía y la educación, fueron los escenarios privilegiados para enfrentar la herencia revolucionaria.

### **3.1. Los Lineamientos y los Objetivos de la Educación (1990-1995).**

#### ***3.1.1. La oferta electoral en el campo educativo de la Unión Nacional Opositora (UNO)***

Durante la Campaña Electoral de la Unión Nacional Opositora (UNO), (septiembre 1989-febrero 1990), esta coalición política ofreció al electorado lo siguiente:

“La educación estará sustentada en normas de moral y civismo y en principios y técnicas científicas altamente calificadas que permitan la formación integral del individuo. Se respetará el derecho de patria potestad de los pobres a escoger la educación de sus hijos.

Educación primaria y secundaria gratuita y obligatoria. Como alternativa, la educación técnica será asequible a todos los jóvenes y adecuada a las condiciones y necesidades del país. Establecer un estatuto magisterial que asegure trabajo permanente, remuneración adecuada, promoción profesional, capacitación académica, libre organización, prestaciones, planes de jubilación, y mejoramiento general de las condiciones de vida del magisterio nacional.

Llevar a cabo una auténtica labor de alfabetización sobre la base científica de una enseñanza continuada de varios años de escuela primaria y despojada de toda propaganda política partidista”. (*Presidencia de la República, 1990: 22*).

#### ***3.1.2. Los Lineamientos del Ministerio de Educación en el Nuevo Gobierno de Salvación Nacional (Julio de 1990)***

En julio de 1990, el Ministerio de Educación del Gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO), dio a conocer la versión preliminar de lo que sería la Política Educativa del Nuevo Gobierno para el período 1990-1996. El título del documento fue “Lineamientos del Ministerio de Educación en el Nuevo Gobierno de Salvación Nacional”.

## **A. Lineamientos.**

### **“1. Rescatar el verdadero sentido de la formación plena e integral.**

La Educación del individuo no se agota con la transformación de conocimientos, con el aprendizaje de técnicas o habilidades diversas. Una Educación Integral debe atender al individuo entero: a sus dimensiones materiales, morales y espirituales, y a su vocación trascendente.

Elemento fundamental de esta Educación es ser humanizante, es decir, que lleve a las personas a trascender y vencer su propio egoísmo.

La Educación debe inculcar en los educandos un creciente aprecio por la dignidad inviolable de todo ser humano, dignidad que acompaña al hombre desde su concepción en el vientre materno hasta la tumba, y que es independiente, y superior, al caudal de sus bienes, a su raza, ideología política, sexo y nacionalidad.

La Educación debe dotar al nicaragüense de una conciencia crítica. El pueblo y, en particular, los jóvenes y niños tienen derecho a enfrentar la vida con criterios libres de las distorsiones que causan ideologías sujetas a la obsolescencia histórica.

Asimismo la Educación, como estipula la Constitución, debe desarrollar la conciencia científica. Mentes educadas en esta dimensión, son entrenadas en el uso de la razón y la sana lógica, capaces de analizar con rigor la realidad, de discernir las causas de los efectos y de utilizar la prueba empírica”.

### **“2. Educar para la democracia y la paz**

La nueva Educación debe promover individuos capaces de actuar y decidir responsablemente en el medio democrático. Debe ser una Educación para la libertad y la paz, donde los educandos aprendan en virtud del diálogo y el respeto mutuo. Es esencial al respecto, que la nueva Educación supere los sectarismos políticos y promueva la formación de un marco de referencia nacional con base en el consenso y un compromiso mínimo. En las circunstancias presentes, esto implica el fortalecer los valores y símbolos patrios, comunes a todos, así como los valores democráticos y el estado de derecho”.

### **“3. Educar para el desarrollo.**

La Educación deberá, asimismo, contribuir a la formación de individuos competentes, dispuestos y acostumbrados a utilizar al máximo razonable sus talentos naturales, en beneficio del desarrollo y transformación del país.

La Educación para el desarrollo debe incentivar la disciplina y el sentido de responsabilidad, y exhortar a los estudiantes a exigirse más, a no contentarse con niveles o tareas mediocres, a no concebir las buenas notas y la admisión en estratos educativos superiores como un derecho obtenible sin el correspondiente sacrificio y esfuerzo”.

### **“4. Educar para la familia.**

Si la Educación busca equipar a los jóvenes para las distintas vocaciones en el mundo laboral y para las múltiples demandas de la vida en sociedad, una Educación plena debe reconocer que la mayoría de los jóvenes ejercerán eventualmente sus roles familiares de padre o madre.

Como seres con la vocación de procrear, y considerando las grandes responsabilidades que esto implica, la nueva Educación deberá enfatizar los contenidos de Educación familiar. Los jóvenes deben apreciar la dignidad y responsabilidad de la maternidad y la paternidad. Es irónico que muchos de ellos aprendan ciencias y artes en la escuela, pero no aprenden las actitudes y conocimientos básicos que se necesitan para protagonizar una familia”.

## **B. Directrices Específicas.**

### **“1. Transformación curricular.**

El establecimiento de una Educación que responda a los principios enunciados y a las exigencias de la nueva sociedad, requiere de una profunda revisión de los contenidos educativos. Esto implica, en primera instancia, eliminar el sectarismo político y la propaganda ideológica de textos y programas. Por ello, debe prestarse atención muy especial a las asignaturas tales como: Historia Universal y Nacional, Sicología, Economía Política, Ciencias Sociales y otras, en las que la ideologización es más evidente. Estas áreas del aprendizaje deben abrirse a una pluralidad de enfoques e interpretaciones,



sin descartar las actualmente empleadas, a fin de que los estudiantes las evalúen críticamente.

La profundización de las transformaciones curriculares implicará, además, el reforzamiento de áreas débiles, como por ejemplo, Matemática, Ciencias y Español, la eliminación o reforma sustantiva de ciertas asignaturas, y la adición de otras tales como la Formación Cívica, con énfasis en los Derechos Humanos, Filosofía y Computación.

Igualmente importante será darle un contenido más universal a las Humanidades, a fin de familiarizar a los estudiantes con los clásicos del pensamiento occidental e hispanoamericano.

De fundamental importancia será repensar la concepción global del curriculum de Educación General Básica, el cual está fuertemente enfocado en función de preparar alumnos para la Universidad. La realidad es que menos del 3% de la juventud logra ingresar a los centros de estudio superiores y que éstos, aún, en el mejor de los casos, sólo pueden atender un porcentaje minoritario de la población estudiantil.

Las políticas y estrategias educativas deben ajustarse a estas realidades y diseñar planes y programas de estudio cuyos objetivos y contenidos estén orientados a desarrollar en los educandos las capacidades y habilidades para enfrentar con éxito el mundo del trabajo y el mundo familiar.

Evidentemente todas estas transformaciones, con sus correspondientes cambios en los libros de texto, se harán por etapas.

Elaborar libros nuevos y modificar programas es un proceso complejo y relativamente lento. Sin embargo, dada la urgencia de sustituir materiales educativos inadecuados, y contando con financiamiento internacional para estos propósitos, el MED se propone, como una fórmula de transición, revisar los mejores textos publicados por editores latinoamericanos, a fin de adecuarlos a la realidad del país y suministrarlo a la mayor brevedad a los alumnos. En una segunda etapa elaboraremos los textos y programas que serán parte de la reforma educacional de cara a los noventa”.

## **“2. Liberalización académica.**

El MED también se propone revisar las políticas educativas, heredadas del régimen pasado, que impone el uso de textos únicos para todas las escuelas del país, y obligan la confección de programas muy detallados, extensos y rígidos. Enmarcados en este sistema se inhibe la autonomía, creatividad e iniciativa de educadores y educandos y se requiere de una legión de supervisores.

El MED considerará la sustitución de la práctica del texto único por políticas que permitan autorizar una gama más amplia de textos escolares en relación con ciertas asignaturas.

Asimismo se buscará flexibilizar y simplificar los programas, a fin de que los educadores gocen de un grado mayor de independencia y puedan añadir contribuciones nuevas después de haber satisfecho los requisitos mínimos”.

## **“3. Promoción del Magisterio.**

Los planes de mejoría del sistema académico son ilusorios sin mejores maestros. Consciente de esta realidad, el MED se propone como una de sus prioridades fundamentales profesionalizar al magisterio nacional, hasta lograr titular a todos los maestros.

Es evidente que el éxito en esta gestión depende de la posibilidad de incrementar los recursos presupuestarios para la Educación de forma que puedan ofrecerse mejores incentivos salariales al escalafón ministerial y sea posible reforzar los recursos humanos y físicos de las Escuelas Normales”.

## **“4. Estímulos para elevar el rendimiento académico.**

El MED impulsará mecanismos que incentiven la excelencia académica, tanto la del profesorado como la del estudiantado. Para este fin será conveniente explotar la introducción de instrumentos y métodos de evaluación y el establecimiento de premios y promociones salariales para los maestros más destacados.

El MED buscará, asimismo, crear en cada cabecera departamental escuelas modelos, que compitan o superen en excelencia a los centros privados. Un objetivo de este esfuerzo sería que instituciones como, por ejemplo, el Instituto Nacional “Miguel Ramírez Goyena” o el antiguo Instituto Nacional de Occidente, recuperen el lustre y prestigio que llegaron a exhibir en el pasado. En este senti-

do, se aspira a que colegios estatales modelos ofrezcan la mejor Educación primaria y media del país”.

#### **“5. Democratización y mayor rol de padres de familia.**

La nueva Educación requerirá que los padres de familias se involucren en una forma muy activa en la Educación de sus hijos como una tarea compartida. Es a los padres de los educandos, a quien corresponde el derecho y la responsabilidad primaria en la escogencia de la Educación que han de recibir sus hijos. Este derecho está consignado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención Americana, de los cuales Nicaragua es signataria.

Los padres deben influir tanto en la adopción y diseño de nuevos planes de estudio como en la dirección y gestión de los diversos centros educativos”.

#### **“6. Expansión de áreas claves.**

Se buscará expandir las áreas siguientes:

- a) La cobertura de Educación Básica y Preescolar.
- b) La Alfabetización.
- c) La Educación de Adultos.
- d) La Educación Técnica y Vocacional.
- a) Continuarán apoyándose los programas de Educación Preescolar y será un objetivo fundamental asegurar la cobertura en la Educación Básica (los cuatro primeros grados), para toda la niñez nicaragüense. Esto implicará el desarrollo de áreas estratégicas orientadas a obtener mayores recursos educativos y frenar la deserción.
- b) La Alfabetización será considerada tarea prioritaria; se dará atención particular al seguimiento sistemático de los recién alfabetizados, a fin de que no reviertan al analfabetismo funcional.
- c) Igual apoyo requerirá la Educación de Adultos, tanto en el campo como en la ciudad; se buscará un balance entre los contenidos de Educación formal, que la dignidad del individuo demanda, y los requerimientos del mundo de trabajo en los que el alumno se desenvuelve. A través de la sección curricular de este subsistema,

se dará un nuevo énfasis a la Educación para la familia y a la Formación Cívica.

- d) Especial atención habrá que otorgar a la Educación Técnica y Vocacional, sobre todo en aras de responder a las demandas globales de técnicos medios calificados, así como a la necesidad de capacitar para la obtención de empleos a los millares de desmovilizados.

Los énfasis serán dados en función de las evaluaciones preliminares que se efectúen, si bien ya se anticipa que recibirá atención prioritaria la capacitación agropecuaria.

Dentro de este subsistema se enfatizará el entrenamiento de profesionalización de los maestros-técnicos, ya que más del 80% de ellos son empíricos.

### **7. Apoyo a la enseñanza privada.**

La función educativa del Estado es indeclinable (Art. 119 de la Constitución), en el sentido de que es una responsabilidad grave que las autoridades no pueden rehusar.

El Estado debe permitir y de hecho permite, sin embargo, que los particulares puedan atender las necesidades educativas de amplios segmentos de la población.

El aumento de las iniciativas particulares en la Educación es un fenómeno que las nuevas autoridades ven con beneplácito y que desean alentar. Sus beneficios son múltiples: descentralizar la enseñanza, repartir la pesada carga financiera y administrativa de proporcionar Educación a todos, fomentar el pluralismo educativo, abrir mayores opciones al pueblo y democratizar la enseñanza”.

### **8. Educación Bilingüe Intercultural.**

Consciente de que Nicaragua incorpora poblaciones indígenas, miskitos, sumos y ramas, poseedores de su propio idioma y cultura, el MED, apoyará al desarrollo de programas educativos bilingües e interculturales, que responden a las necesidades de dichos grupos étnicos.

Se buscará en este respecto la participación directa de líderes y representantes de las comunidades indígenas, y forma de articular el rescate, preservación y desarrollo de sus respectivas lenguas, con

las demandas de dotar a los nicaragüenses de elementos propios de la cultura universal". (*Ministerio de Educación, 1990: 3 a la 17*).

### **3.1.3. Los tres Objetivos Prioritarios**

#### **"a) Descentralizar el Sistema Educativo.**

Queremos que cada municipio, centro escolar, docente y padre de familia, sea cogestor del sistema educativo, para esto vamos tras-pasando mayores cuotas de responsabilidad y autoridad a la socie-dad civil. Esto democratizará la educación y abrirá espacios nuevos de creatividad y participación ciudadana.

#### **b) Retener más niños en los primeros grados de primaria.**

Demasiados niños, cerca de dos tercios de quienes entran a la escuela, la abandonan antes de completar cuarto grado. Mientras esto ocurra aumentará el analfabetismo y no tendremos futuro como nación.

#### **c) Moralizar nuestra juventud.**

Es importante aumentar los conocimientos y habilidades de nues-tra juventud. Pero no basta. El reto más grande que tenemos es formar jóvenes con valores éticos, morales y cívicos, capaces, entre otras cosas, de formar mejores hogares. Sólo así formaremos la cultura de la paz". (*Ministerio de Educación, 1994: 4*).

### **3.1.4. Preceptos constitucionales sobre educación (La Constitución de 1987, con las reformas de julio de 1995)**

Arto.116 La educación tiene como objetivo la formación plena e integral del nicaragüense, dotarlo de una conciencia crítica, cientí-fica y humanista; desarrollar su personalidad y el sentido de su dignidad; y capacitarlo para asumir las tareas de interés común que demanda el progreso de la nación; por consiguiente, la educación es factor fundamental para la transformación y el desarrollo del indi-viduo y la sociedad.

Arto.117. La educación es un proceso único, democrático, creativo y participativo que vincula la teoría con la práctica, el trabajo ma-nual con el intelectual y promueve la investigación científica. Se fundamenta en nuestros valores nacionales; en el conocimiento de nuestra historia; de la realidad; de la cultura nacional y universal en

el desarrollo constante de la ciencias y de la técnica; cultivan los valores propios del nuevo nicaragüense, de acuerdo con los principios establecidos en la presente constitución, cuyo estudio deberá ser promovido.

Arto. 118. El Estado promueve la participación de la familia, de la comunidad y del pueblo en la educación, y garantiza el apoyo de los medios de comunicación social a la misma.

Arto. 119. La educación es función indeclinable del Estado. Corresponde a éste planificarla, dirigirla y organizarla. El sistema nacional de educación funciona de manera integrada y de acuerdo con planes nacionales. Su organización y funcionamiento son determinados por la ley.

Es deber del Estado formar y capacitar a todos los niveles y especialidades al personal técnico y profesional necesario para el desarrollo y transformación del país.

Arto. 120. Es papel fundamental del Magisterio Nacional la aplicación creadora de los planes y políticas educativas. Los maestros tienen derecho a condiciones debidas y trabajo acordes con su dignidad y con la importante función social que desempeñan; serán promovidos y estimulados de acuerdo con la ley.

Arto. 121. El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los Centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los Centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que pueden hacer los padres de familia. Nadie podrá ser excluidos en ninguna forma de un centro estatal por razones económicas. Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica tienen derecho en su región a la educación intercultural en su lengua materna, de acuerdo a la ley.

Arto. 122. Los adultos gozarán de oportunidades a educarse y desarrollar habilidades por medio de programas de capacitación y formación. El Estado continuará sus programas educativos para suprimir el analfabetismo.

Arto. 123. Los Centros Privados dedicados a la enseñanza pueden funcionar en todos los niveles, sujetos a los preceptos establecidos en la presente Constitución.

Arto.124. La Educación en Nicaragua es laica. El Estado reconoce el derecho de los Centros Privados dedicados a la enseñanza y que sean de orientación religiosa, a impartir religión como materia extracurricular.

Arto.125. Las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior gozan de autonomía académica, financiera, orgánica y administrativa, de acuerdo con la ley.

Estarán exentos de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales, regiones y municipales. Sus bienes y rentas no podrán ser objeto de intervención, expropiación ni embargo, excepto cuando la obligación que se haga valer tenga su origen en contratos civiles, mercantiles o laborales.

Los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos participarán en la gestión universitaria.

Las Universidades y Centros de Educación Técnica Superior, que según la ley deben ser financiados por el Estado, recibirán una aportación anual del seis por ciento del Presupuesto General de la República, la cual se distribuirá de acuerdo con la ley. El Estado podrá otorgar aportaciones adicionales para gastos extraordinarios de dichas Universidades y Centros de Educación Técnica Superior.

Se garantiza la libertad de cátedra. El Estado promueve y protege la libre creación, investigación y difusión de las ciencias, la tecnología, las artes y las letras, y garantiza y protege la propiedad intelectual". (*Asamblea Nacional, 1995: 30 y 31*).

## **3.2. Balance y Contexto**

### **3.2.1. Contexto**

Apenas asumió el Gobierno la Unión Nacional Opositora, las principales tareas en su Agenda fueron, en lo económico, desmontar el modelo estatista y reponerlo por otro basado en las leyes del mercado capitalista, y en lo educativo, igual, desmontar el modelo partidista, popular y participativo, y reponerlo por otro excluyente, neoliberal, católico romano y primarizador.

En el transcurso de quince años, la economía y la educación nicaragüense se han visto sometidas a dos procesos de desregulación, trans-

formación y cambio, provocadas no por las necesidades de modernización de los propios sectores, sino por las de las propias clases sociales en posesión de los mecanismos del poder, de contar con medios, e instrumentos para su propia reproducción y desarrollo.

En el campo educativo los escenarios de conflicto provocados por el cambio, han sido:

### **1. El ideológico.**

La controversia en el terreno ideológico comenzó desde los primeros días de la revolución en 1980, cuando la oposición al sandinismo formuló sus críticas a las maneras, formas y contenido de la Cruzada Nacional de Alfabetización, la Consulta para definir Fines, Objetivos y Principios para la Nueva Educación y hasta en contra de Programas como los de Educación Trabajo.

Las críticas se centraron principalmente en las afectaciones que este estilo de hacer educación tenía para la unidad familiar y en el contenido de los nuevos Programas de Estudio y de la cartilla de alfabetización, que era calificado de partidista (del partido Frente Sandinista de Liberación Nacional) y sectario.

Mecánicamente, el análisis trasladaba los resultados de otras experiencias del socialismo real en China (revolución cultural), Cuba y la Unión Soviética, a las experiencias que iba construyendo la revolución en el terreno educativo.

Simultáneamente a la epopeya alfabetizadora en todo el país, la oposición antisandinista y la Iglesia Católica Romana, publicaban sus análisis de la Cartilla en el Diario La Prensa de Managua, La Nación de San José, Costa Rica, y El Miami Herald de la ciudad de Miami, USA.

Después de la Consulta (1981) y cuando en marzo de 1983 se dio a publicidad el documento conteniendo los Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación (1983), fue igual, la crítica, la oposición y los ataques continuaron; cuando se dio a conocer la nueva Estructura del Sistema Escolar en 1984 y cuando en 1985-1986 se declaró que la educación pasaba del estado de pobreza al de sobrevivencia, las críticas y la oposición no dieron tregua.

Los ataques a toda la actividad educativa de la revolución, eran el hilo grueso de una madeja que se entretrejía cotidianamente, con



los ataques contrarrevolucionarios a los objetivos económicos y la infraestructura productiva en todo el país.

Por ello, al triunfo de la Unión Nacional Opositora (UNO) en febrero de 1990, a lo primero que orientaron sus pasos los nuevos mandatarios, fue a la actividad educativa escolar, y en especial, al contenido educativo de los planes y programas de estudio y de los libros de texto.

Igual que en 1979 respecto a la educación somocista, a partir de 1990, los nuevos gobernantes se dieron a la tarea de destruir todo lo construido en el campo educativo escolar, durante la etapa anterior.

## **2. El gremial.**

Desde el primer día en julio de 1979 y durante todos los años ochenta, el magisterio nicaragüense, acompañó al Gobierno Sandinista en todas las tareas educativas, desde la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN), organización heredera de la Federación Sindical de Maestros de Nicaragua (FSMN), fundada en febrero de 1979, y que participara en la lucha antisomocista en el frente político conocido como Movimiento Pueblo Unido (MPU).

Seguramente por ese motivo y por ese origen, la oposición antisandinista convertida en gobierno desde abril de 1990, escogió a esta organización gremial y a toda su membresía en blanco de su ira. Todo funcionario o director de centro educativo que tuviese antecedente "sandinista" o "andenista", fue poco a poco, cambiado de su centro de trabajo, hostigado, perseguido y al final cesanteado. Paralelo a este proceso, el Ministerio de Educación apoyó la organización de otras expresiones organizativas surgidas de los partidos de la UNO, para convertirlas en su contraparte y aparentar pluralismo y apoyo a la libertad de organización gremial.

Con estas últimas organizaciones, el Ministerio de Educación firma acuerdos y convenios, dejando a ANDEN al margen de los mismos.

## **3. El del financiamiento.**

Si en el campo ideológico la lucha ha sido en contra de la educación partidista del sandinismo y de las raíces "populares" de aquella educación, ofertando a cambio conceptos tan generales y univer-

sales como paz, familia, democracia, y en el campo gremial el enemigo ha sido ANDEN, y contando a cambio con los gremios ligados a los partidos de la coalición UNO; en el terreno del financiamiento educativo, los ataques han estado dirigidos a la Educación Superior y en especial a las Universidades Públicas que reciben por mandato constitucional el 6% del Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos.

Las tesis esgrimidas han sido las siguientes:

“Nicaragua ha venido gastando de su presupuesto educativo nacional, menos en primaria y más en educación superior, que la media de los países latinoamericanos. Nosotros de hecho hemos priorizado la educación superior, destinándole el 30% del presupuesto educativo y a sabiendas de que es un tipo de educación muy necesaria pero que solamente atiende al 2% de la población estudiantil”.

“Se trata de buscar un balance, una mayor equidad y darle mayor fortaleza al sector primario, pero no suprimiendo el sector superior, no sacrificándolo, sino procurando que los nuevos recursos que se originan en favor de la educación, vayan a priorizar a los sectores más sentidos, más abandonados, más desprotegidos y que son desafortunadamente las mayorías pobres y campesinas del país”. (*Belli, 1995: 14*).

La estrategia de obtener recursos financieros para el financiamiento de la educación primaria a costas del presupuesto gubernamental para las Universidades Públicas, es pariente cercano del llamado proceso de “autonomía educativa”, que se iniciara en 1993 en los Institutos Nacionales para la Educación Media y avanza hacia los principales centros de Educación Primaria del país, como medio para la solución de los problemas financieros de los centros educativos, en especial de la deteriorada escala salarial de los educadores.

Los dos, el financiamiento de la Educación Primaria vía Presupuesto de la Educación Superior y el financiamiento de la Educación Media, vía presupuesto de las familias cuyos miembros logran acceder a ese Nivel, son partes de un sólo discurso y una sola matriz explicativa del enequitativo y excluyente proceso de privatiza-

ción de la educación en Nicaragua, como complemento del modelo económico capitalista neoliberal.

Uno y otro proyecto ocultan inconsistencias y contradicciones. El referido al Presupuesto de la Educación Superior, ignora que este nivel educativo por su complejidad y grado de especialización (bibliotecas especializadas, laboratorios, profesores de nivel superior, medios cibernéticos sofisticados, etc.), es varias veces más caro que la Educación Primaria, por lo que necesita de mayor financiamiento por alumno y graduado que el de este último nivel educativo. Por otro lado, el impacto del graduado de Educación Primaria, por el bajo nivel de calificación de su fuerza de trabajo, está más circunscrito a los procesos productivos directos relacionados con la producción material y la circulación, que al del desarrollo económico global del país, que es el universo de presencia e influencia del graduado universitario.

Un país de graduados del Nivel Primario es un país de sobrevivientes, en cambio un país de graduados universitarios y de científicos, es un país de alto desarrollo económico y social.

Por otro lado, ¿no es acaso contradictorio, que a la vez que se le pide dinero a la Educación Superior para dárselo a la Educación Primaria, supuestamente para ampliar y mejorar la oferta de este Nivel Educativo; mediante la llamada "autonomía educativa" se privatiza la Educación Media y Primaria, impidiendo de esta manera el ingreso a estos niveles educativos de un gran sector de la población, especialmente de los "más sentidos, más abandonados, más desprotegidos y que son desafortunadamente las mayorías pobres y campesinas del país"?

### **3.2.2. Balance**

- a) La educación durante el período neoliberal de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro (1990-1995), no ha contado con objetivos educativos, que no sólo atendiesen lo inmediato de la revancha clasista y el desmontaje del modelo político-educativo sandinista, sino que, a la par de las Políticas y el Plan Económico, (cualquiera fuese éste) propusieran los Objetivos y Metas de la Edu-

cación para el mediano y largo plazo, encaminadas al desarrollo económico y social del país.

De nuevo el problema de los planificadores ha sido, la ausencia de referente respecto al cual proponer líneas de desarrollo educativo. La falta del Plan de Desarrollo Económico y Social.

La Educación no es una entelequia suspendida en el aire sin asiento en la realidad. Por el contrario es una función situada, con papeles específicos respecto al movimiento y al desarrollo económico y social. Por lo tanto, al no contar con ese asiento ordenado en el tiempo y el espacio, la educación se ha quedado arriba en el territorio de las grandes ideas, en donde la realidad no es, sino que se supone.

No ha sido sino hasta el final de su período de gobierno, que a mediados de 1995, el Gobierno de la República ha propuesto sus líneas de Plan de Desarrollo Sostenible, que permiten prever algunas líneas de política a la educación nacional.

b) No obstante, si bien es cierto el gobierno de la Sra. Barrios de Chamorro no ha contado con un sistema de objetivos educativos articulados al modelo económico y social que se busca implantar, el mismo ha diseñado su Política Educativa endógenamente, atendiendo por un lado la calidad del sistema (descentralización -[privatización]- retención) y por el otro el montaje de la nueva ideología neoliberal católica y romana (moralización).

c) Acerca de los "Lineamientos del Ministerio de Educación en el nuevo Gobierno de Salvación Nacional", el Ex-Ministro Doctor Carlos Tünnerman Bernheim, expresa:

*"Los Principios Generales que aparecen en los "Lineamientos" del MED, retoman, aunque a veces con una perspectiva o interpretación distinta, buena parte de los conceptos consagrados en nuestra Constitución Política y en la "Declaración de Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación" de 1983, en lo referente a la formación plena e integral del educando; la necesidad de dotarlo de una conciencia crítica, científica y humanista; el desarrollo de la personalidad y del sentido de dignidad; el aporte de la educación para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad, etc."* (Tünnerman, 1992: 153).

Respecto a las acusaciones y críticas del Ministerio de Educación del Gobierno de la UNO, a la sobre-ideologización de la educación en el decenio anterior, el Dr. Tünnerman afirma:

*“Exageran un poco en cuanto a la ideologización y el sectarismo político en la enseñanza, al cual atribuyen, casi exclusivamente, todos los males que aquejan al sistema educativo. Ciertamente, se cometieron errores, como la introducción, a veces exagerada e innecesaria, de ingredientes partidistas en algunos textos. Pero tampoco cabe sobre dimensionar la denuncia de ese error, que ya existía el propósito de enmendar y de ahí concluir que toda la educación fue sectarizada. El folleto (se refiere a los Lineamientos) parece afirmar que esa ideologización fue el principal factor distorsionante y que prácticamente, echó a perder el enorme esfuerzo que el pueblo nicaragüense hizo en el campo educativo durante la década revolucionaria”.* (Tünnerman, 1992: 153-154).

d) Algunos aspectos de la política educativa del Gobierno de la Sra.

Barrios de Chamorro, que por su importancia debieran ser recuperados para su discusión y reconceptualización por cualquier proceso de Reforma Educativa en el futuro, son los siguientes:

- El énfasis puesto en los niveles de retención del nivel primario, en especial de los alumnos de los primeros cuatro grados, es un propósito al que debiera dársele continuidad en el futuro, a través de mecanismos y actividades como las ya creadas u otras que pudieran crearse en el futuro.
- Los estudios realizados sobre deserción, reprobación y repitencia, como sustento de esta política, deben profundizarse hasta determinar territorialmente los focos de esta problemática, para plantear nuevas estrategias.
- El proceso de descentralización de la educación, iniciado desde finales de los años cincuenta, debe ser evaluado y revisado a profundidad de cara a construir un nuevo modelo producto del consenso de todas las fuerzas educativas y sociales del país y como parte de un Proyecto Educativo Nacional a largo plazo.
- La decisión del Gobierno de la Sra. Chamorro de fragmentar el sistema educativo dividiendo a la Educación Básica y Media del subsistema de Capacitación, debe ser revertido de cara a procu-

rar la interrelación sistemática de estos y los subsistemas de Educación Superior y de Ciencia y Tecnología.

- De igual manera debe construirse un modelo de relaciones de mútua influencia entre el sector educativo, de Capacitación, Educación Superior y Ciencia y Tecnología y el Sector Productivo Nacional.
- Por otro lado, aquellos propósitos cargados de fundamentalismo ideológico y partidismo católico-romano y/o capitalismo-neoliberal (privatización de la educación), debieran ser revisados y transformados en su contenido, intensión y sentido, a la luz de los Artículos 116, 117, 119, 121, 124 y 125 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

## **4. Síntesis Conclusiva**

Del análisis de los documentos respectivos para cada período, es posible concluir, que la Política Educativa en el largo tiempo 1975-1995, ha estado directamente asociada con el modelo económico y social, y el perfil ideológico y político, que cada régimen ha procurado implantar en cada uno de los tres períodos en estudio.

En el período 1975-1979, ha sido posible determinar una educación desarrollista en proceso de expansión y modernización, ligada al crecimiento de la economía.

Por su parte en el período 1979-1989, la educación está directamente ligada a una sociedad en proceso de revolución. Motivo por el cual, su objetivo transformador de lo viejo y creador de lo nuevo, es parte de un proceso mayor y más complejo como fue la Revolución misma.

El período 1990-1995, ha sido testigo de un nuevo proceso de reforma y cambio de sentido, lógica y administración de la educación. Es la etapa de clausura de todo intento socialista y estatista, y es la etapa de retorno al capitalismo, ahora ya no en su versión desarrollista, ligada al proceso de sustitución de importaciones y de énfasis en la economía agro-exportadora, sino en su versión neoliberal en donde el mercado y sus leyes rigen el destino social.

### **III**

**LOS ESTILOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN  
LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN, COORDINACIÓN E  
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS, COMO  
FACTORES DE ÉXITO O FRACASO DE LAS REFORMAS  
EDUCATIVAS: EL CASO DE NICARAGUA EN EL  
PERÍODO 1975-1995.**



# **1. El estilo y la participación ciudadana en los procesos de formulación, coordinación e implementación de Políticas Educativas en Nicaragua (1975-1995).**

## **Introducción:**

Como quedara expresado en el marco conceptual de referencia de este estudio, dos son las alternativas que según la experiencia en el campo de las Reformas Educativas, han sido decididas de cara a formular e implementar políticas educativas, por un lado la opción tecnocrática propia de los especialistas en planificación educativa y de las cúpulas políticas en los Ministerios de Educación, y por el otro, la alternativa de la consulta y la participación directa de los involucrados en el proceso educativo, en coordinación y diálogo horizontal, con las cúpulas técnicas y políticas de los órganos centrales de la educación nacional.

## **La alternativa tecnocrática:**

El procedimiento e itinerario seguido en el caso de la alternativa tecnocrática, es, con ligeras variantes, el siguiente: la Presidencia de la República decide intervenir en el proceso de modernización de los aparatos escolares y anuncia el inicio del proceso de Reforma de la Educación; paso seguido, los Despachos de los Ministros de Educación proceden a reagrupar, reorganizar y fortalecer las Oficinas de Planificación Educativa; las que como primera tarea inician la recolección de toda la documentación, referida al diagnóstico de la educación, en particular la referida a la cobertura del sistema según niveles y edades de los usuarios, y la calidad de los procesos técnicos y gerenciales de la educación.

Con fundamento en los diagnósticos, los especialistas aplican métodos matemáticos para comparar las demandas proyectadas en los Planes de desarrollo económico y social, con las capacidades y recursos del sistema, y evalúan y discuten sobre la calidad de los

procedimientos de cara a determinar y jerarquizar cuellos de botella y puntos críticos en el proceso educativo global y en los procesos sectoriales y particulares.

Con base en este producto diagnóstico, se elaboran las primeras alternativas de políticas con sus justificaciones, sus costos, sus prerequisites, sus pro y sus contras. Este menú-borrador se presenta al Señor Ministro, el que en consulta con sus asesores y Viceministros, prepara sus recomendaciones, oposiciones o acuerdos referido a la primera aproximación de políticas.

Con la opinión del Despacho de la Jefatura Ministerial, los especialistas retornan a su primer borrador e inician la tarea de quitar y poner, surgiendo el segundo borrador de políticas.

En la mayoría de los casos, la experiencia latinoamericana dice, que llegado a este momento o lugar, al Despacho del Señor Ministro le quedan dos opciones a tomar, o eleva su propuesta al Señor Presidente de la República, para su aprobación, firma y decreto, o inicia una última etapa de consulta a personal de base seleccionado, con propósitos de corrección y validación.

Si la opción seleccionada fue la de procurar la aprobación presidencial, el decreto retorna al Ministerio de Educación para su implementación en los órganos, niveles y unidades de gestión del sistema, mediante complejos procesos de capacitación a técnicos, administradores y maestros.

Caso contrario si la opción seleccionada fue la de buscar la validación de una representación de los involucrados en la actividad escolar, después del Taller de validación, el documento conteniendo el consolidado de correcciones se eleva a la consideración del Señor Ministro, quien da sus recomendaciones finales para preparar la propuesta definitiva, la que se eleva para su aprobación y decreto al Presidente de la República.

El Presidente de la Nación la aprueba y se inicia el proceso de implementación.

### **La alternativa participativa:**

Esta es una alternativa atípica, en la que pueden darse dos variantes, una, que para los propósitos de este estudio llamaremos, de

“participación inducida, segmentada, reglamentada y controlada”, y otra, que llamaremos de “participación libre, abierta y masiva”.

La primera, la de la “participación controlada y segmentada”, es la misma alternativa tecnocrática, la diferencia respecto a ésta es, que el proceso de elaboración de políticas tiene un recorrido con más puntos de llegada y revisión, y que en cada etapa o punto de llegada, cada borrador se somete a consulta de sectores seleccionados de los participantes en el proceso educativo escolar.

La segunda opción, en cambio, es radical (de raíz) nace desde las entrañas de las necesidades e intereses de la población respecto a la educación como proceso de reproducción social. Se revierte el proceso, primero se consulta y después los planificadores, en base a los productos de la misma, determinan las demandas subjetivas de la población y construyen las alternativas de respuesta a cada demanda.

Esta es la matriz que sirve de fundamento e insumo básico privilegiado al proceso de formulación de políticas, las que a partir de este momento, sigue un orden parecido al de la opción de la participación controlada y segmentada.

La diferencia entre esta opción y las que en este estudio llamamos de “participación controlada o segmentada” y “tecnocrática”, se ubica fundamentalmente en la etapa de determinación de necesidades respecto a los servicios educativos ofrecidos por el Estado a la población.

Para las opciones “tecnocrática” y de “participación controlada o segmentada”, las fuentes de información para determinar necesidades educativas son los Censos y/o proyecciones de población y los planes de desarrollo económico y social, en cambio para la opción de “participación libre y abierta”, la determinación de necesidades educativas, rebasa el simple conocimiento acerca de las necesidades objetivas de fuerza de trabajo de parte de los planes sectoriales de la economía nacional, y se plantea el reto de combinar estas demandas, con las necesidades subjetivas (intereses) de la población acerca de los servicios educativos.

América Latina conoce mucho sobre la opción “tecnocrática” caracterizada por el verticalismo, la rigidez, el aislamiento y la bu-

rocracia. Conoce también, pero muy poco, quizá solamente a través de los casos de Perú y Panamá en el decenio de los años sesenta y setenta respectivamente, de la opción aquí llamada de “participación controlada y segmentada”.

Respecto a la opción de combinar necesidades objetivas y subjetivas de la población, como matriz de información para la definición de la filosofía de la educación nacional y de las políticas educativas, solamente existe un caso en la historia de la educación latinoamericana, este es el caso de Nicaragua con la realización de una Consulta Nacional para determinar las necesidades subjetivas de educación de parte de la población.

Por su importancia, tanto para el proceso de acumulación histórica en esta esfera de la cultura nicaragüense, como para la toma de decisiones al momento de pensar en el futuro de la educación nacional, y con fundamento en los propósitos de este estudio (desde el pasado alumbrar el futuro) observemos de cerca a la experiencia de la Consulta.

La idea de la Consulta, no surgió, ni de la experiencia en el campo de la planificación educativa en América Latina (no había experiencia previa), ni siquiera de la experiencia de las Reformas Educativas en los países del socialismo estatista.

Surgió por casualidad, en marzo de 1979, en San José de Costa Rica, en el interior de una discusión sobre métodos y procedimientos para determinar “las necesidades objetivas” de la población en el campo de la educación, la que se daba como parte de las actividades de coordinación, del equipo central de la investigación sobre *“La posición de los grupos organizados y entidades colectivas frente al sistema educativo”*, que patrocinado por el Proyecto Regional Red de Sistemas Educativos para el Desarrollo Integral de Centro América (Proyecto Red UNESCO-PNUD), ejecutaba el Área de Ciencias de la Educación, de la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA), desde inicios de 1979.

La idea original fue la siguiente: *si había suficiente experiencia metodológica para determinar “necesidades objetivas” en el campo de la educación (fuerza de trabajo, número de graduados, etc.); y no había experiencia, para determinar necesidades subjetivas (va-*

*lores, expectativas, intereses, concepciones). ¿por qué no intentarlo, a la hora del triunfo de la Revolución Sandinista?. Después de todo la Revolución era para alcanzar lo imposible ¿no?.*

Era marzo de 1979. En abril la idea fue presentada por el autor de este estudio, que a la sazón era Coordinador General de la Investigación PNUD-UNESCO-CSUCA, a los dirigentes del Proyecto Red de UNESCO en Ciudad Guatemala, Doctores Francois Bernard y Guy Leboterf, en procura del apoyo técnico y financiero de parte de la UNESCO para la planificación, organización y ejecución de la misma, una vez que la insurrección popular en contra de la dictadura somocista hubiera triunfado.

El 19 de julio de 1979, triunfó la Revolución, y desde entonces, paralelo a la redacción de los Programas de Estudio de transición, a la organización de la Cruzada Nacional de Alfabetización y al inicio del Programa de siembra de escuelas en todo el país, con el apoyo del Proyecto Red de UNESCO y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) que tenía en ese entonces al sociólogo Daniel Camacho Monge como su Secretario General, se inició en el Vice-Ministerio de Planificación y Política Educativa, la organización de la Consulta Nacional para definir Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación, la que se realizaría año y medio después, en enero de 1981.

El interés científico-social, que diera origen a la idea, fue transformado poco a poco por el discurso revolucionario en interés político-pedagógico, por ello, de la idea inicial en San José de Costa Rica, acerca de la realización de un Diagnóstico neutro e imparcial para detectar necesidades educativas (subjetivas) de la población nicaragüense, se pasó rápidamente a la idea de una Consulta Nacional para definir Fines, Principios y Objetivos de la Educación Nacional.

El diagnóstico se concebía ahora como una continuación de la Cruzada Nacional de Alfabetización y de la Educación Popular de Adultos, motivo por el cual, el mismo no debiera ser un proceso vertical, árido y mecánico en donde el gobierno pregunta y el pueblo responde, sino que un proceso horizontal, dialógico y dialéctico, en el que el pueblo a través de sus organizaciones, discute su

educación y a través de la discusión se apropia de la misma, se educa y la transforma.

Los educadores Juan B. Arrién y Juan J. Montenegro, participantes de aquella jornada, lo expresan con mayor claridad y emoción:

“Un pueblo en revolución no es sólo un pueblo abocado a transformar la realidad, es ante todo un pueblo transformándose a sí mismo...es un pueblo que genera, conduce y hace su proceso educativo...

“Si el pueblo se transforma a sí mismo, si se convierte en el sujeto histórico de su propio destino, si participa en definir su propio sistema económico, político y social, ¿por qué no ha de ser capaz de participar en definir su propia educación?. ¿No podrá un pueblo en transformación, un pueblo con una profunda experiencia revolucionaria vivida en forma muy particular y propia en la educación (Cruzada, Educación Popular) opinar sobre su propia educación?...

“En el carácter esencialmente participativo y popular del proyecto revolucionario sandinista, desarrollado en forma masiva en la insurrección y en la Cruzada Nacional de Alfabetización se transfiere fácilmente el proyecto educativo, se trata de una educación no sólo para el pueblo, sino también a partir del pueblo, que pertenece al pueblo, una educación que hace del pueblo su mismo sujeto...

*“Las organizaciones y asociaciones que participaron en la Consulta Educativa Nacional habían acumulado ya una rica experiencia educativa. La Consulta posibilitó que esa experiencia enriqueciera la reflexión socializada y abriera el camino a aportes en forma de opiniones, criterios, sugerencias y propuestas verdaderamente autorizadas en muchos aspectos educativos. La Consulta aprovechó la experiencia y riqueza educativa del pueblo y capacitó a ese pueblo para poder opinar sobre su educación y hacer aportes valiosos para ir definiendo y conformando la nueva educación de Nicaragua. La Consulta elevó el nivel educativo de quienes participaron en ella, lo familiarizó con aspectos especializados de la educación, la Consulta fue un hecho educativo masivo. Desde esta perspectiva la Consulta Educativa Nacional cons-*

*tituyó un ejercicio democrático, de participación del pueblo y de las organizaciones en la decisión de algo muy propio y trascendente, como es su educación...a la vez fue un hecho educativo nacional a través del cual los nicaragüenses enseñaron y aprendieron a educarse". (Arrién y Montenegro, 1988: 14 a la 16).*

Para concluir, algunas preguntas son de utilidad para los propósitos prospectivos de este estudio: ¿existe relación directa entre la posición de las clases dominantes y el estilo en los procesos de formulación e implementación de políticas educativas?, en otras palabras; ¿el estilo es una manifestación del sistema ideológico de la clase dominante?; haciendo abstracción de la influencia de los resultados de la Consulta en el contenido de los Artículos 116 y 117 de la Constitución Política, ¿qué queda como permanente e irreversible para la historia de la educación nicaragüense y latinoamericana, de esta jornada pionera e innovativa en el campo de la formulación de las políticas educativas?; ¿una Consulta de la naturaleza y tamaño como la realizada en Nicaragua en 1981, sólo es posible pensarla y realizarla en el contexto de una Revolución social?.

En este estudio se procurará dar respuesta a las mismas.

## **1.1. El estilo en los procesos de formulación e implementación de Políticas Educativas durante el período de la Administración Somoza (1975-1979).**

### ***Introducción***

El estilo o manera como el Gobierno somocista formulaba e implementaba políticas y planes educativos, podría calificarse de tecnocrático, sectorialista y dependiente.

#### ***1.1.1. El estilo en las Políticas Educativas***

##### **1.1.1.1. El estilo tecnocrático:**

Contrario al estilo participativo, es decir separado de los beneficiarios, usuarios o participantes en el hecho educativo escolar.

Las políticas educativas como un producto intelectual, pensado y decidido en las oficinas gubernamentales, en donde las necesida-

des de los destinatarios de las mismas, aparecen como reflejo en un espejo empañado y opaco.

Un proceso aislado en donde la única posibilidad de relacionamiento con el mundo exterior es con unidades iguales del Gobierno o el propio Ministerio. En suma el planeamiento de la educación concebido como un ejercicio de coordinación intergubernamental en el interior del Ministerio de Educación y entre todas las Oficinas de Planificación del Ejecutivo.

Ese ámbito de relaciones era precisamente el de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación, órgano adscrito desde 1959 al Ministerio de Educación Pública, que entre sus funciones tenía previsto.

*“lograr la participación coordinada de los diversos Departamentos o Secciones que dirigen la Educación, en el proceso de planeamiento y en la realización del mismo; coordinar las labores de planeamiento educativo con los otros organismos nacionales de planeamiento; promover la coordinación de los servicios del Ministerio del Ramo con otros servicios del Estado y coordinar sus actividades con las de los organismos internacionales y con la asistencia técnica de otros países”.* (Rosales, 1977: 82).

Coordinación con órganos e instancias internas y externas al Ministerio de Educación Pública, pero nada, absolutamente nada de coordinación, de consulta y mucho menos de participación directa de la población afectada por las políticas o planes educativos.

#### *1.1.1.2. El estilo sectorialista contrainsurgente*

Contrario a la previsión de políticas globales para todos los Niveles, Ciclos y Modalidades, para todo el país y a largo plazo, el énfasis de las políticas (objetivos) educativas privilegia algunos sectores de la vida social, tanto en lo territorial como en lo demográfico.

Este es el caso concreto de El Segundo Proyecto de Educación 1976-1980 (MEP-BIRF), en apoyo y retaguardia a las Metas del Proyecto de Desarrollo Rural (INBIERNO) para las Regiones II y V, previsto para el período en estudio.



Aunque las Metas para el Sector Educativo del Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979, le dan mucha importancia a la expansión de la matrícula en todo el país (“satisfacer la creciente demanda de servicios educacionales; expandir los servicios educativos a las zonas rurales”), la orientación de los Proyectos fue hacia la población de aquellos territorios, en donde la irracionalidad y la inequidad eran caldo de cultivo para el descontento social y la insurgencia guerrillera antigubernamental.

De esta manera, lo que explícitamente en el diseño matemático de los planes aparece como la ampliación de la cobertura escolar para Matagalpa, Jinotega y Estelí (Región V); y Managua, Masaya, Granada y Carazo (Región II), excluyendo las áreas rurales de Boaco, Chontales, Río San Juan y el entonces Departamento de Zelaya, implícitamente de lo que se trataba era, de utilizar los once millones del Préstamo N° 1244 - NI-BIRF, como medio para contener la lucha antisomocista en la zona norte y las áreas más densamente pobladas del país.

#### *1.1.1.3. El estilo dependiente*

Característica dominante de la planificación educativa, durante el largo tiempo somocista, de los años cincuenta, sesenta y setenta, fue la dependencia de los órganos de planificación del Ministerio de Educación Pública, respecto a la dirección y condiciones de diferentes agencias de financiamiento y asesoría técnica de los gobiernos de Estados Unidos de América.

El itinerario de este proceso, antes de 1975, fue el siguiente:

- “El 23 de diciembre de 1950 se firmó un Convenio General de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de Nicaragua y los Estados Unidos... En base a este protocolo, el 31 de enero de 1951, fue suscrito un Convenio sobre un Programa Cooperativo de Educación, con el Instituto de Asuntos Interamericanos”. (Quintanilla, 1956: 107).
- En junio de 1951, se firma un Convenio con el organismo fundador de la asistencia norteamericana al Sector Educación nicaragüense, conocido como Servicio Cooperativo Interamericano de Educación Pública (SCIEP), que durante todo el decenio de los

años cincuenta, influirá de manera decisiva en la formación de maestros y en la organización escolar para el sector rural. (De Castilla, 1968: 42).

- “El 1 de julio de 1959 se crea la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación adscrita al Ministerio de Educación Pública”. (De Castilla, 1977: 313); que sería desde entonces, el órgano nacional contraparte de la asistencia técnica norteamericana, en el campo del diagnóstico y de la planificación de Políticas Educativas en Nicaragua.
- En 1961 “el SCIEP se transformó en la Organización Nicaragüense Americana de Cooperación Técnica (ONACT) que con su Proyecto Escuela Comunidad sólo duró dos años, para pasar luego a ser la United States Agency for International Development, mejor conocida por la sigla A.I.D.” (De Castilla, 1977: 301).
- En febrero de 1964 un equipo norteamericano-nicaragüense dirigido por la Dra. Grace Scott de la A.I.D. presentó su Proyecto para el Mejoramiento de la Educación en Nicaragua (1965-1975). (De Castilla, 1977: 313). La dependencia del país, respecto a los criterios norteamericanos en el campo de la previsión de metas educativas es tan clara, que el documento en que se presenta el mencionado Proyecto, está firmado por la especialista antes mencionada experta de la “Agencia para el Desarrollo Internacional, Asesora Técnica en Entrenamiento de Maestros y de la Oficina de Planeamiento de la Educación de Nicaragua”.
- Entre 1969 y 1970 la A.I.D. envía a Nicaragua a un equipo de técnicos de la South - West Alliance for Latin America (SALA), con el propósito de evaluar la ejecución del Plan de Mejoramiento de la Educación en Nicaragua 1965-1975 y de formular un Plan Nacional de Desarrollo Educativo para el período 1972-1980. (De Castilla, 1977: 328).

Con base en este recorrido histórico de veinte años (1950-1970), fácil es imaginar quién o quiénes estarían detrás del proceso de evaluación y de definición de metas educativas, en la etapa posterremoto.

En efecto, en 1975, la A.I.D. envió a Nicaragua a un equipo de expertos de la Academia para el Desarrollo Educacional (A.E.D.) a “efectuar un diagnóstico de la actual situación educacional, para

que A.I.D. pueda determinar los factores de mayor relevancia para el desarrollo de Nicaragua" (subrayado del autor). (*Ministerio de Educación Pública, 1975: 1-9*).

La afirmación que antecede (subrayada y entre comillas) extraída de un documento oficial del Gobierno de Nicaragua, expresa el nivel de condicionamiento a que había llegado Nicaragua respecto a las agencias y representantes del Gobierno norteamericano, cuatro años antes del triunfo insurreccional sandinista de julio de 1979.

Según un funcionario del Ministerio de Educación Pública de la época, consultado sobre esta temática, el problema era "que si la A.I.D. no venía a realizar estos estudios diagnósticos, y a partir de ellos fijar metas educativas, simple y llanamente este organismo no avalaba ningún préstamo o donación del gobierno norteamericano o de los organismos multinacionales como el Banco Mundial (B.M.), Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a Nicaragua para atender y desarrollar el Sector Educativo".

### ***1.1.2. Conclusión***

Las características o contenido del estilo de formular e implementar políticas educativas durante el período 1975-1979, no eran independientes de las características o contenido de las propias políticas y planes económicos y sociales y de las políticas educativas. Política y estilo, no eran dos conjuntos separados uno del otro, sino un solo y único proceso en movimiento.

El Proyecto de Desarrollo Rural (INBIERNO) derivado del Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979, necesitó del apoyo de El Segundo Proyecto de Educación 1976-1980 (MEP-BIRF), uno y otro Proyecto atendían solamente a un sector de la sociedad nicaragüense, el sector rural de las Regiones II y V, eran financiados directamente por el Gobierno norteamericano, a través del Banco Mundial (BIRF) y para la formulación y definición de sus metas, se servían de los diagnósticos realizados por los consorcios técnicos contratados por la Agencia Internacional para el Desarrollo (A.I.D.) del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Así, tecnocratismo, dependencia y sectorialismo contra insurgente, como estilos característicos de los procesos de formulación e implementación de políticas educativas, eran respecto al contenido y orientación de las políticas, como las dos caras de una misma moneda, iguales.

## **1.2. El estilo en los procesos de formulación e implementación de Políticas Educativas durante el período del Gobierno Sandinista (1979-1989).**

### ***Introducción***

La educación durante el decenio de los años ochenta (1979-1989) no se desarrolló en línea recta, sin subidas ni bajadas, sin piedras en el camino ni tropiezos, por el contrario, igual que toda la sociedad y sus instituciones, su desarrollo y movimiento fue de mucha inestabilidad, turbulencia, disfuncionalidad y desequilibrio.

Dos factores, uno interno y otro externo, se articularon para provocar esta situación. El interno fue la propia sociedad en revolución. Una revolución social, el desplazamiento del poder de una clase históricamente dominante por otra nueva y emergente, es un hecho que provoca una inusitada cantidad de “ruidos” y disfuncionalidades en el sistema social.

El factor externo fue la guerra de agresión a que, durante ocho años, fue sometido el país, su sociedad (el tejido global de relaciones sociales) y el propio proceso revolucionario.

Así, inestabilidad, turbulencia y ruido interno, propio de la sociedad en revolución, e inestabilidad, turbulencia y ruido externo, provocado por esa variable independiente, inusitada e incontrolable como fue la guerra, juntas, en cada momento, al anochecer y al amanecer, no podían permitir estabilidad, funcionalidad y equilibrio a una función social, que por su propia naturaleza intrínseca es de constante movimiento y cambio.

La relación de las dimensiones interno-externo (o viceversa), es posible observarla en la dinámica de cada coyuntura o etapa que vivió el sistema educativo, en el lapso que va de 1979 a 1989.

Arbitraria y provisionalmente y con fundamento en la relación dialéctica entre educación y sociedad en el período en estudio, es posible postular una periodización que divide el largo tiempo en dos grandes etapas, y de éstas, la segunda etapa, dividida en tres sub-etapas. En este orden, la primera etapa sería aquella que va desde marzo-abril 1978 con la huelga nacional de estudiantes secundarios en lucha por la libertad de los guerrilleros Tomás Borge y Marcio Jáen, hasta septiembre de 1983 con la promulgación de la Ley de Servicio Militar Patriótico; y la segunda etapa, la que va desde 1984, con la incorporación al Servicio Patriótico Militar de amplios contingentes de jóvenes varones de todo el país, mayores de diez y seis años, a 1989, último año del Gobierno Sandinista y de la guerra civil, que redujo el tamaño del desarrollo nacional a tasas inferiores a las de los años cuarenta.

La segunda etapa (1984-1989), podría dividirse así: 1984-1986, del inicio del reclutamiento militar del S.M.P., al establecimiento pleno de la guerra en Nicaragua, se declara la situación de la “educación en pobreza”; 1986-1988, de la guerra en estado pleno a la Reforma Monetaria y “compactación” del aparato administrativo del Estado, se declara la situación de “la educación en sobrevivencia”; de 1988 a 1989, de la Reforma Monetaria a la derrota electoral del F.S.L.N. por la coalición Unión Nacional Opositora (U.N.O.) (febrero 1990).

La etapa 1979-1983 es la etapa revolucionaria, la de la fiesta, la de la “borrachera”, la heroica, la de la Nicaragua en “estado de educación”. La etapa de 1984 a 1989, es la de la guerra, la de la desacumulación, la de la resistencia para preservar y consolidar lo ganado. La de detener el estancamiento y el retroceso. La del inicio del derrumbe y del túnel neoliberal que no tiene fin.

### ***1.2.1. El estilo en las Políticas Educativas***

La Política Educativa, que desde los primeros días de la revolución, previó que sus líneas de acción a largo plazo (veinte a veinte y cinco años) serían *la expansión* de los servicios educativos a toda la población en la edad correspondiente, *el mejoramiento* de los servicios educativos, y *la transformación* de la educación, (Reforma

Educativa) devenida del viejo régimen, (más educación, mejor educación, otra educación) ante tanta inestabilidad hubo de variar de contenido, orientación y énfasis, en cada etapa o sub-etapa que vivió la relación: sociedad-revolución-educación.

No obstante, cambiaron los contenidos y los énfasis, las consignas y el discurso, el estilo participativo, movilizativo y popular, en los procesos de formulación e implementación de políticas educativas, se mantuvo inalterable durante todo el decenio de los ochenta.

En la primera etapa (1978-1983), se habló que había que sembrar el país de escuelas, que había que terminar con el analfabetismo, etc., y para ello hubo de contarse con la participación y la movilización popular. En la primera, segunda y tercera sub-etapa de la segunda etapa, 1984-1986, 1986-1988 y 1988-1989 respectivamente, hubo que preverse primero una educación en pobreza y después una educación en sobrevivencia, y el medio para enfrentar tales retos y las demandas fue la participación y la movilización popular.

#### *1.2.1.1. Estilo participativo*

Participación que viene desde abajo, desde la historia, desde la raíz. Por ello, es que se postula, que la educación en la revolución, no se originó en un decreto como si fuese un hecho mecánico, sino que su génesis hay que buscarla en la misma historia de la insurrección, en la lucha de los estudiantes secundarios (1978) en contra del régimen opresor<sup>(1)</sup>, año y medio antes del triunfo insurreccional.

Participación espontánea, voluntaria, sin paga, directa, real y en primera persona. Esa fue la de la Insurrección Popular, la de la Cruzada Nacional de Alfabetización y la de la Consulta Nacional para recolectar insumos que permitieran definir Objetivos y Principios para la nueva educación. La fiesta era con todos, y nadie se quedó en casa, todos participaron.

1) Para ampliar sobre este tema véase De Castilla Urbina Miguel (1982): La educación como poder, crisis sin solución en la Transición Revolucionaria: el caso de Nicaragua 1978-1981, en el Libro: *Estado y Clases Sociales en Nicaragua*, ANICS-CIERA, Managua-Nicaragua.

En la primera etapa (1978-1983), no hubo Política Educativa explícita, expresa y documentada, (salvo aquellas de las proclamas programáticas de la lucha insurreccional), pero todos en todos los lugares, sabían cual era la línea a seguir: convertir cada casa en una escuela, combatir el analfabetismo, elevar el nivel cultural del país, abrir escuelas, mejorar y transformar la educación, en suma: transformar la educación.

Ese fue el clima y el estado de ánimo de la sociedad nicaragüense en la primera etapa de la educación durante el período revolucionario.

No obstante, durante la segunda etapa, y a medida que la guerra avanzaba y que las condiciones del país se fueran poniendo más difíciles, el reclutamiento militar de los jóvenes se incrementara, la expansión del sistema escolar se paralizara, el presupuesto para el sector educativo disminuyera, y el sueldo real de los educadores se redujera; ese clima de espontaneidad y voluntariedad, también, se fue reduciendo, se fue burocratizando y se fue tornando esclerótico, tenso, dirigido, mecánico, rutinario, controlado, inducido, obligatorio, disciplinado, en suma y síntesis: institucionalizado.

La participación, como manera de ser de la formulación e implementación de políticas educativas durante los años ochenta, tuvo así, dos tipos o estilos de comportamientos, a saber:

- Uno de "participación libre, abierta y masiva", en la etapa 1978-1983; y
- otro, de "participación institucionalizada<sup>(2)</sup>" en la etapa 1984-1989.

#### *1.2.1.2. Estilo movilizador*

Sin la movilización como forma organizada de la participación, no hubiera sido posible la realización de jornadas tan amplias y comprensivas como "la Cruzada" y "la Consulta" (1980-1981 respectivamente).

Con ese procedimiento contaba el liderazgo revolucionario, cuando en las proclamas programáticas, desde finales de los años sesen-

2) En términos durkeinianos "todas las ciencias y todos los modos de conducta instituidos por la colectividad", que se imponen sobre la voluntad de los individuos.

ta, proponía las grandes tareas de la Revolución Social en el campo de la educación.

Igual que en el caso de la Participación, la Movilización en el campo de las Políticas Educativas, tuvo dos maneras de ser. En la primera etapa fue masiva, voluntaria y espontánea basada en una ideología clasista (popular) patriótica y revolucionaria, y en la segunda, en la etapa de la guerra, fue obligatoria y controlada, con un fuerte sesgo partidario, nacionalista y antimperialista.

La primera etapa, la de la Revolución y las transformaciones, y la segunda etapa, la de la guerra y la resistencia.

#### *1.2.1.3. Estilo clasista (popular)*

Popular, es decir, del pueblo. Clasista y radical. Las clases dominadas del pasado, esta vez, como clases dominantes, y dueñas de los mecanismos y atributos del poder.

Participación popular y movilización popular, del pueblo alrededor de sus necesidades e intereses históricos.

#### *1.2.1.4. Estilo ideologizado (sandinista y partidista)*

La participación y la movilización popular sólo era posible si ésta se basaba en una ideología que motivara y estimulara la participación y la movilización. Una ideología que invocara los intereses de los sectores populares y les prometiera respuesta a sus necesidades históricamente postergadas, que se originara en las raíces de lo nacional y les cohesionara.

Esa fue la ideología sandinista, nacionalista y antimperialista, pero también sectaria y partidista. Lo primero fue factor de unidad, especialmente en la primera etapa (1978-1983), lo segundo, acompañó en la segunda etapa a la guerra de agresión, contribuyendo a la ruptura y a la oposición.

#### *1.2.2. Conclusión*

Sólo entendiendo así a las formas, maneras y estilo de hacer políticas educativas durante el período revolucionario, es posible entender una jornada tan participativa, tan movilizativa, tan ideológica y tan popular como la Consulta Nacional para definir Fines,



Principios y Objetivos de la Nueva Educación, realizada a inicios de 1981, a mediados de la primera etapa (1988-1983) de la educación en la Revolución.

Igual que respecto a la relación: contenido de las políticas - estilos de formularlas e implementarlas, descubierta y explicada para el período 1975-1979, en este período (1979-1989), el contenido y orientación de las políticas educativas, fue el mismo que el de las características del estilo utilizado para formularlas e implementarlas.

Esto es posible observarlo mediante el análisis de contenido de los Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación, comparado con la metodología y experiencia práctica de las treinta organizaciones sociales que participaron a nivel nacional en la Consulta para definir los Fines, Principios y Objetivos de la Educación. Uno y otro un sólo proceso participativo, movilizativo y popular.

### **1.3. El estilo en los procesos de formulación e implementación de Políticas Educativas durante el período de Gobierno de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro (1990-1995)**

#### ***Introducción***

En febrero de 1990, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), partido de gobierno durante el período revolucionario, fue derrotado por la coalición Unión Nacional Opositora (UNO), organización civil nacida y forjada bajo el alero de la guerra de agresión, que asoló Nicaragua durante gran parte del decenio de los años ochenta.

El ascenso al poder de un bloque electoral de signo contrario a la ideología revolucionaria que sirvió de sustento al gobierno sandinista, hacía suponer que el nuevo régimen, tenía como misión la restauración del viejo capitalismo desplazado en julio de 1979, y que en el campo educativo, el contenido y el estilo de las políticas educativas, serían bastante parecidas a las de aquel.

No obstante para el capitalismo, los tiempos de los noventa no son los mismos de los setenta. Aquellos eran los años del desarrollismo, los de ahora son los años del neoliberalismo. El período 1975-1979, fue el final de una época del capitalismo y el

subdesarrollo en el país, devenida desde los años cincuenta, el período 1990-1995 es el inicio de una nueva época para el capitalismo y el subdesarrollo nicaragüense.

En este contexto, y de acuerdo a la experiencia de cinco años de gobierno de la Unión Nacional Opositora (UNO), en el campo educativo, es posible postular que éste ha recuperado dos de las características del estilo de formular e implementar políticas educativas del gobierno somocista, a saber: los estilos tecnocrático y dependiente, pero ha inaugurado uno nuevo, herencia de la revolución sandinista, pero al revés, el estilo ideologizado.

### ***1.3.1. El estilo en las Políticas Educativas***

#### ***1.3.1.1. El estilo ideologizado.***

El antecedente de esta manera de hacer políticas educativas (formular principios, objetivos y metas) tiene su origen en la lucha de los grupos de intelectuales contrarios a la propuesta educativa de la Revolución, que se iniciara desde 1980 en contra de la Cruzada Nacional de Alfabetización en las páginas del Diario La Prensa de Managua y de La Nación de San José, Costa Rica, y continuara como contraparte ideológica del ejército contrarrevolucionario durante todos los años de la guerra.

Para estos grupos, el triunfo electoral de la UNO en febrero de 1990, significó la posibilidad de revertir todo lo realizado por la revolución en el campo axiológico y principalmente ideológico, y por ello, en esas esferas fue puesta toda la atención. En tal sentido, lo primero que había que realizar era el desmontaje de la ideología sandinista inscrita en los planes y programas de estudios, los libros de texto, la formación y capacitación de maestros, etc., después vendría el resto.

Acerca de este tema, en una ponencia que el autor de este estudio presentó en julio de 1990, en un Seminario sobre "*La situación de la educación y sus perspectivas y el papel de ANDEN*", al referirse a las opciones que en el terreno de las políticas educativas, tenía la coalición vencedora de las elecciones de febrero de 1990, afirmó:

“En la sociedad burguesa, ante las circunstancias de los cambios de gobierno producto de procesos electorales, los cambios en la política educativa son de matices, generalmente referidos al perfeccionamiento curricular de acuerdo al desarrollo de la ciencia y la técnica relacionadas con los procesos productivos; la modernización de la tecnología educativa y la elevación de la eficiencia en los procesos de gestión, etc. Así es en España, Costa Rica o Chile.

En el caso de la sociedad nicaragüense en 1990 (una sociedad en estado de Revolución), ante el ascenso al poder de un Gobierno burgués, las alternativas son diferentes, en tanto de lo que se trata no es de darle continuidad a un modo de producción, sino de transformarlo y crear uno nuevo, en tal sentido, las opciones de abordaje viables y posibles para el nuevo gobierno en el campo educativo eran tres, a saber:

a) La opción tecnocrática: Se trataría de la utilización ortodoxa de la lógica, metodologías y técnicas de la Ciencia de la planificación educativa, y en base a las mismas, evaluar y valorar lo realizado en el ámbito escolar en diez años de Revolución; a partir de esta información diagnóstica, desechar y cortar, lo que a la luz de los intereses de la clase burguesa fuera considerado contrario, y apoyar y desarrollar lo que fuera asumido como correcto y adecuado.

Este es un proceso (sin apresuramiento) de estudio y análisis tanto de las demandas educativas de la sociedad (crecimiento demográfico, programas económicos, etc.), como de las posibilidades organizativas, logísticas y técnicas de la capacidad educativa institucional instalada, de cara a perfilar y definir los nuevos Programas y Proyectos Educativos, según las opciones clasistas del nuevo régimen.

b) La opción ideológica partidista: Según esta opción, el punto de partida es buscar e identificar los mecanismos de reproducción de la educación escolar heredada; seleccionar sus principales componentes estructurales, y plantear ahí la lucha por el cambio educativo, dejando para más tarde la atención a las otras áreas o partes del sistema.

c) La opción ecléctica: La opción ecléctica de abordaje del problema educativo incluiría la combinación de los dos anteriores enfoques.

Según lo que se ha expresado a través de los medios de comunicación en estos tres meses (mayo-junio-julio 1990), acerca de lo que dicen y hacen los nuevos dirigentes educativos (ilegitimando todo lo realizado por el régimen anterior en el campo educativo, persiguiendo educadores y hasta propiciando la quema de libros), la opción seleccionada para dirigir la educación, al menos en esta primera fase del nuevo gobierno, es la ideológico partidista.

Por eso es que en la actualidad no existe, y es probable no exista por un buen tiempo, un sistema integral de políticas educativas, en las que, a la vez que se formulan líneas directivas y proyectos en el campo ideológico, de igual manera se propongan acciones en la esfera de la fuerza de trabajo y los conocimientos, habilidades y destrezas, necesarias para impulsar e implantar el modelo económico neoliberal prometido a la sociedad nicaragüense en el período electoral pasado.

Esto, también tiene que ver con la falta de un modelo económico coherente. Ante la ausencia del mismo, le corresponde obviamente, la falta de un modelo y proyecto educativo integral y coherente.

*En este sentido, al parecer la tarea en el terreno educativo del nuevo régimen, es fundamentalmente ideológica. La meta es recuperar el antiguo sistema de ideas, que servía de fundamento y justificación a la explotación y la dominación capitalista y al régimen derrocado el 19 de julio de 1979, y oponerlo frontalmente al sistema de ideas, valores y concepciones producido por la Revolución, en función de los intereses de la mayoría y de las clases populares.*

*Según los datos que a nivel meramente periodístico, contamos al día de hoy (15 de julio de 1990), la Estrategia burguesa en el campo educativo parece ser la siguiente:*

a) En la fase actual (como primera fase), la tarea es identificar, definir y capturar los principales mecanismos de reproducción ideológica del Sistema Escolar heredado, e iniciar su desmonta-

je, descodificación y desarticulación. Este es el caso, por ejemplo, de los libros de texto.

En esta lógica estarían ubicados en la actual fase, los educadores y principalmente la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN), como agentes privilegiados de reproducción ideológica.

- b) Una vez que los mecanismos de reproducción ideológica hayan sido atrapados, desactivados o neutralizados, se pasaría a la fase de *producción* del nuevo modelo educativo y el nuevo Sistema ideológico, es decir, a la fase de formulación de la filosofía educativa; la nueva Estructura Educativa; el nuevo curriculum educativo y todos los medios de apoyo a la enseñanza y al aprendizaje; las nuevas Escuelas Normales y los nuevos Sistemas de Capacitación y Profesionalización, etc.
- c) La fase final de la estrategia sería, la de implantación del nuevo modelo, cuyo inicio deberá darse de manera articulada y simultánea al proceso aquí llamado de producción del nuevo modelo educativo y el nuevo sistema ideológico.

La lógica interna de esta Estrategia, ofrece luz sobre todo lo actuado en el campo educativo en tres meses (mayo-junio-julio 1990) de gobierno burgués, en donde en apariencia (y sólo en apariencia) todo aparece tan confuso, errático y sin un norte transparente y preciso, ocultando la verdadera dirección e intención del Proyecto educativo.

*Esto es lo que explica la alharaca montada alrededor de los libros de texto, cuando el sentido común en apariencia indicaba que si se querían cambiar los libros de texto, había que comenzar por la filosofía educativa, seguir posteriormente con la reformulación de los Planes y Programas de Estudio, para continuar, en un tercer momento y hasta entonces, con los libros de texto. Esto explica también el comportamiento de los nuevos dirigentes educativos, respecto a ANDEN y a la búsqueda de crear nuevas organizaciones magisteriales, proclives al proyecto burgués y a la persecución selectiva y minuciosa en contra de dirigentes magisteriales de base". (De Castilla, 1990: 3 a la 7).*

Acerca de la misma temática, el educador nicaragüense Juan B. Arríen, en su ensayo "*Objetivo: Desmantelar la educación sandinista*", publicado en agosto de 1991 en la Revista Envío de la UCA, expresa lo siguiente:

"El proyecto educativo del nuevo gobierno se mueve sobre *dos grandes ejes*:

- Por una parte, se pretende borrar la ideología que durante 10 años conformó el proyecto sandinista.
- Por otra parte, se pretende sustentar el nuevo proyecto económico neoliberal, adecuando los componentes y elementos de la educación a su consolidación y desarrollo.

Con frecuencia la energía de estos dos ejes se une y confunde en una acción común. Resulta difícil precisar los límites de cada acción propia.

### **Primer eje: borrar la ideología que durante 10 años conformó el proyecto sandinista**

Entendiendo por ideología un conjunto amplio de fuerzas que fundamentan, motivan y movilizan la actitud y el comportamiento humano en la sociedad, no puede olvidarse la función ideológica de la educación. Se trata de conocimientos, ideas, valores, criterios, actitudes, hábitos, intereses, etc. La educación tiene que ver de una u otra forma con todo eso, aunque la influencia de la educación en cuanto actividad propia del sistema educativo no sea total sino parcial.

Para borrar una ideología determinada es necesario contar con otra ideología y con los medios y la fuerza requeridos para introducir esta ideología que suplante a la anterior y se asiente como la nueva ideología. Esto supone una estrategia bien pensada y articulada.

La estrategia que ha seguido el MED a este respecto ha sido clara y consecuente. He aquí algunos de sus principales componentes:

- Minimizar y desacreditar la educación del gobierno sandinista.
- Hacer ver, por todos los medios posibles, que la politización, el sectarismo y el partidismo impuestos por el FSLN a la edu-

cación nacional impidió su desarrollo y derivó sus logros iniciales.

- Ofrecer un modelo de educación salvadora y generadora de una nueva Nicaragua (“Nicaragua volverá a ser República”), en la que adquieren enorme preeminencia la paz, la democracia, la libertad, la convivencia, el respeto mutuo, la concertación, el diálogo, la reconciliación, la familia, etc.
- Presentar esos componentes de la nueva Nicaragua muy atractivos en sí mismos, y en contradicción con todo lo anterior, con las consecuencias de la guerra, con los errores del FSLN, con la debacle del mundo socialista, utilizando para ello un excelente manejo de la imagen publicitaria (textos de lecto-escritura “Azul y Blanco”) y una extraordinaria manipulación de las expectativas sicosociales de la población.
- Dar mucho realce a los principios que fundamentan esa nueva educación:
  - \* Rescatar el verdadero sentido de la formación plena e integral.
  - \* Educar para la democracia y la paz.
  - \* Educar para el desarrollo.
  - \* Educar para la familia.
  - \* Educación de inspiración cristiana.
- Hacer ver las vetas por las que se concretaría esa educación regeneradora:
  - \* Liberalización académica.
  - \* Promoción del magisterio.
  - \* Democratización y mayor rol de los padres de familia.
  - \* Estimulación para elevar el nivel académico y mejoría de la calidad de la enseñanza para poder competir con otros países.
- \* Apoyo a la enseñanza privada.
- Aplicar una política de sustitución, eliminación y desgaste psicológico a los maestros, cuadros dirigentes y funcionarios del anterior gobierno para allanar así el camino a los portadores y propulsores de la nueva ideología. Adquiere especial connotación el hecho de que la Asamblea Nacional aprobara con fuerza de ley que los Directores de Centros Escolares son “cargos de confianza”. Eso posibilita a las autoridades el nombramiento de

nuevos directores en todos los Centros, nombramientos que difícilmente podrán estar al margen de criterios políticos en una sociedad altamente politizada.

- Nombrar para algunos cargos claves de dirección a personas de edad, con experiencia técnico-pedagógica en el tiempo anterior a la revolución y a algunos que estuvieron ausentes del país durante varios años.
- Introducción de materias portadoras de la nueva ideología: Cívica, Filosofía...
- *Eliminación de todos los textos anteriores y sustitución de éstos por otros nuevos en la educación primaria y secundaria.*

Ya en pleno curso escolar 1990, los textos de lecto-escritura de los primeros grados, denominados "Los Carlitos" fueron sustituidos por otros textos, los "Azul y Blanco" y el remanente en bodega de los textos del gobierno anterior fueron convertidos en pulpa de papel. El texto escolar constituye el instrumento fundamental de toda la estrategia del Ministerio de Educación para que el cambio ideológico llegue en el menor tiempo posible a desarrollarse toda su eficacia, tanto para borrar la ideología anterior como para implantar la actual.

Esto se ha hecho sin tener debidamente en cuenta aspectos importantes del proceso de enseñanza y aprendizaje en marcha durante varios años entre maestros y estudiantes.

El texto escolar ha sido la mayor urgencia de las autoridades educativas, su elaboración ha centrado los mayores esfuerzos y recursos, su publicación ha establecido récords de tiempo, y el apoyo técnico y económico de la A.I.D. ha sido explicablemente fluido y rápido.

Los nuevos textos tienen un diseño e impresión atractivos. Pretenden presentar una nueva imagen de la educación y del país. En ellos todos los nicaragüenses aparecen como iguales -"educación igual para ciudadanos iguales"- y conjugan muy bien los elementos propios del bienestar y de la confianza en el futuro.

*Sus contenidos o los desajustes metodológicos que expresan son harina de otro costal. Posibles errores en estos aspectos fundamentales los intenta subsanar el gobierno apelando a la transito-*



riedad de los textos. La realidad es que en el ánimo de las autoridades educativas privó más la decisión de borrar la ideología sandinista que cualquier otro aspecto educativo-pedagógico. En sus aspectos positivos y negativos los nuevos textos escolares son una perfecta concreción de todo el discurso político que maneja el actual gobierno". (Arrién, 1991: 28 a la 30).

### 1.3.1.2. El estilo tecnocrático

La educación de la revolución, aunque de manera irregular, libre, abierta y masiva primero; institucionalizada después, fue profundamente participativa. Fue su característica básica distintiva. No hubo separación entre dirigentes, gestores y beneficiarios, todos fueron uno, en proceso ascendente, aprendiendo y aprehendiendo, en desarrollo humano común y compartido.

El gobierno que inició su mandato en abril de 1990, tenía un gran obstáculo a la hora de iniciar su actividad de desmontaje de la educación ideologizada (revolucionaria y partidista) de los ochenta, éste era, que el personal con que debía realizar tan histórica tarea, había sido formado en la ideología (de la revolución, que significaba antimperialismo -es decir en contra del gobierno que había creado el fenómeno UNO-; y sandinismo, en términos partidarios), que se proponía combatir, y que por lo tanto no podía contar con éste para lograrlo.

Ante esta disyuntiva, la decisión del Gobierno fue echar de sus cargos a todos aquellos que tuviesen algún cargo de Dirección:

*"Delegados Regionales, Municipales, Distritales, Directores de Centros Educativos, etc., - dice Arrién (1991) - fueron rápidamente sustituidos y muchos maestros reubicados, e incluso cesanteados pese a estar el curso escolar aún en el primer trimestre (...) Esto generó un estado de desconfianza y de tensión: las autoridades desconfiaban de los trabajadores y éstos desconfiaban de las autoridades".*

Con un clima psico-sociológico de esta naturaleza, era imposible pensar en la participación como característica distintiva de los procesos de formulación e implementación de políticas educativas.

Pasada la etapa de depuración ideológica (que después de siete años, aún no termina), la tarea ha sido construir las nuevas lealtades, el nuevo funcionariado y los nuevos aparatos.

La participación ha sido manipulada, reglamentada, controlada y segmentada para validar o dar legalidad a decisiones de políticas en el terreno ideológico o laboral, se han creado organizaciones magisteriales (blancas) y se ha excluido a la organización magisterial más grande del país (ANDEN), y perseguido y destruido a la organización de los estudiantes secundarios la (FES).

En este contexto, la participación es inauténtica, ficticia y espúrea, es como un espejo, en donde se refleja lo que su dueño quiera que se refleje, según la posición o lugar en que se ponga y del color y máscara que se ponga.

### *1.3.1.3. El estilo dependiente*

En los años cincuenta, sesenta y setenta fue el SCIEP y fue A.I.D., hoy en los noventa es, de nuevo A.I.D., pero también y de manera más decisiva, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), líderes del neoliberalismo a nivel planetario.

Igual que en los setenta, que si no venía A.I.D. a Nicaragua a levantar sus diagnósticos no había préstamos y donaciones, hoy en los noventa, si no hay privatización (Autonomía Escolar) y no se elimina el subsidio del 6% a las Universidades, no hay préstamos ni donaciones.

### *1.3.2. Conclusión*

Para la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, la misión de su gobierno en el campo educativo era la siguiente: por un lado, desmontar el modelo de educación devenida del período revolucionario, y por el otro, llenar el vacío que dejaría ésta, con un nuevo modelo educativo, el neoliberal, imagen y semejanza del modelo económico y social, impuesto a Nicaragua y al mundo por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este proceso de desorganización, desregulación, desinstitucionalización y desmontaje, no es un proceso externo a la conciencia y comportamiento de los actores sociales involucrados en el

hecho educativo escolar, por lo que para darse de manera real, auténtica y permanente se necesitaba primero desorganizar, desregular, desinstitucionalizar y desmontar la conciencia de los mismos.

Por esto es que el régimen que se inaugura en abril de 1990, estaba virtualmente imposibilitado para forjar políticas educativas con la participación de todos los involucrados, por ello es que por necesidad histórica su estilo será a la vez que ideologizado y también será tecnocrático y dependiente.

## **2. El “estilo” en el testimonio de sus actores y testigos, según subperíodos en estudio.**

### **Introducción**

Con el propósito de comparar y “chocar” la caracterización presentada en la sección anterior, con las prácticas de los actores sociales y el testimonio de los testigos, de cada uno de los períodos en estudio, se tomó la decisión de realizar una encuesta semi-estructurada (Ver Anexo N° 3), combinada con entrevistas focalizadas a informantes claves, en la que se consultó sobre los estilos y procedimientos seguidos en el proceso de formulación, coordinación e implementación de políticas educativas.

La encuesta fue respondida por 17 respondientes. Los criterios de selección de los mismos fue: que hubieren laborado en la educación nicaragüense durante veinte años o más, especialmente en el período 1975-1995; y que en el transcurso de esos años, hubieren ocupado cargos de Vice-Ministros de Educación; Directores o Especialistas de la Oficina o División de Planificación y/o de la Dirección de Planificación del Curriculum; Directores de Centros Educativos; especialistas en Programación y Planificación, y Dirigentes Magisteriales de las tres organizaciones existentes.

Las entrevistas fueron realizadas a siete respondientes, que por su ubicación en el proceso de formulación e implementación de políticas educativas, en los tres sub-períodos en estudio, eventualmente ofrecerían información que validara o corrigiera la información recolectada a través de las encuestas.

La ubicación institucional de los respondientes fue así: nueve (9) fueron de la UNAN-Managua; uno (1) fue de la UCA; siete (7) fueron respondientes privados; tres (3) pertenecen a las organizaciones magisteriales; dos (2) pertenecen al INIEP; uno (1) pertenece a la UPOLI y uno (1) pertenece a la ALMA.

## 2.1. Fase de generación de ideas de Políticas Educativas

### *Introducción*

Para el estudio de esta fase, se propusieron a los respondientes tres problemas sobre los cuales ofrecer opiniones o criterios, estos fueron los siguientes: (a) Cuáles eran las matrices o fuentes informativas de la cual se originaban (según período) las “ideas” de Políticas?; (b) Quién o quiénes proponían (según período) las “ideas” de Políticas?; (c) Qué tipo de participación, tuvieron en este proceso (según período) las organizaciones sociales de la Comunidad educativa?.

#### *2.1.1. Matrices (fuentes) de información de las “ideas” de políticas*

Respecto a las fuentes de información básica a las cuáles los planificadores y/o las autoridades políticas del sector educativo, recurrían (y recurren) para proponer “ideas” de políticas educativas, los respondientes contestaron así: el 100% expresa que en el sub-período 1975-1979, por la propia naturaleza del régimen somocista, las “ideas” de política (o de la necesidad de “ideas” de política) se originaban en las necesidades económicas y de reproducción de las clases dominantes, en especial, apuntan ocho respondientes, de los representantes y miembros del Grupo (o fracción) Somoza. Acerca de las organizaciones de la sociedad civil y de la Comunidad educativa, como fuentes de información, para la generación de “ideas” de política, las respuestas van desde “muy poco” a “ninguna” utilización de estas fuentes.

Acerca de las matrices que sirvieron de fuentes de información, para generar “ideas” de políticas durante el decenio 1979-1989, el 100%, en amplio abanico de respuestas, expresa que las fuentes fundamentales fueron: (a) “los intereses de las clases y sectores populares”; (b) “los intereses del Gobierno revolucionario”; (c) “las propuestas y demandas de la sociedad civil y las organizaciones populares”. Diez respondientes señalan como fuente, al “diagnóstico sobre la situación de la educación nacional”, y seis señalan, que a la par de los intereses populares, fue fuente importante “el

Partido FSLN". Un respondiente señala, que durante los primeros cinco años, las fuentes fueron principalmente las propuestas y demandas de las clases populares (como clases dominantes de la revolución), pero que "posteriormente, la filosofía de la educación se politizó y la política educativa fue reducida a la reproducción de esquemas ideológicos obsoletos".

Respecto al período 1990-1995, de los veinte y cuatro respondientes, 21 apuntan que la fuente es el modelo económico neoliberal, en particular: "el mercado y sus leyes", "el Banco Mundial", "el egoísmo capitalista", "los organismos internacionales", "responde a las necesidades de un modelo impuesto por el Banco Mundial".

Doce respondientes mencionan como fuente de información, a "la necesidad de reproducción de las clases dominantes, norteamericanas y nicaragüenses", tres dicen que es un "retorno al somocismo, pero peor".

De los 24 respondientes consultados ninguno menciona a las necesidades de los sectores populares y de la sociedad civil y a las organizaciones educativas, como fuente de "ideas", para la formulación de políticas educativas.

### ***2.1.2. Quién o quiénes proponen las "ideas" de política***

Al referirse al período 1975-1979 la mayoría de respondientes (23 de un total de 24) afirma que quienes proponían ideas de política eran: el Presidente de la República, el Ministro de Educación y la Dirección Superior del Ministerio de Educación.

Uno de los consultados señala, al Ministerio de Educación (Ministro y colaboradores) "según orientaciones de la A.I.D."

Seis respondientes señalan que quien decidía las políticas era el Presidente Somoza y el Ministro de Educación las ejecutaba. Uno de estos, perteneció al Ministerio de Educación Pública (MEP) en el período 1975-1979.

Respecto al período revolucionario, 21 respondientes señalan al Ministerio de Educación en consulta con las organizaciones del sector educativo, (Consejo Nacional de Educación) como el órgano

que proponía las “ideas” de política. Quince señalan además, al Partido FSLN, como la instancia que realizaba esta tarea.

La opinión de los académicos y educadores consultados, acerca de la persona, órgano o instancia que en el período 1990-1995 (y en la actualidad) propone y decide ideas de política educativa, es mayoritaria (23 de 24) al afirmar que es el Ministro de Educación en dependencia de lo que le dictan “los organismos financieros internacionales como A.I.D., el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)”; “el Cardenal Miguel Obando y Bravo y la Jerarquía de la Iglesia Católica” y “las Cámaras del Consejo Superior de la Empresa Privada”.

Uno de los consultados sintetiza así este criterio: “Se impone un modelo educativo, al margen de los criterios sociales y de la sociedad civil. No se acepta la participación como el principal catalizador de una política de consenso nacional”.

### ***2.1.3. Participación de las Organizaciones de la Comunidad Educativa y la Sociedad Civil en el proceso de generación de “ideas” de políticas educativas***

Para la mayoría de los consultados (23 de 24) la participación de educadores, estudiantes y padres de familia, en los procesos de generación de “ideas” de políticas educativas se dio, según se observa en la siguiente síntesis esquemática, así:

Cuadro No 1

#### **Participación de las organizaciones en el proceso de “generación” de ideas de políticas, según subperíodo**

<b>1975 - 1979</b>	<b>1979 - 1980</b>	<b>1990 - 1995</b>
Ninguna participación. En este período se inicia la insurrección de educadores y estudiantes contra el Gobierno somocista.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación directa en el proceso de formulación de los Fines, Principios y Objetivos de la Educación.</li> <li>• Participación libre y espontánea de las organizaciones de la sociedad civil, en la</li> </ul>	Participación ex-post, mediante Congresos o Seminarios de funcionarios del MED que obedecen órdenes de la cadena de mando jefaturada por el Ministro de Educación

Cuadro No 1 (Continuación)

1975 - 1979	1979 - 1980	1990 - 1995
	creación y desarrollo de su propia educación.	
	• No hubo participación de organizaciones opuestas a la revolución.	Participación más regulada para legitimar, avalar y aplaudir
	• En algunos casos participación manipulada de parte del MED, especialmente después de 1985.	que para aportar y decidir

Una persona de las 24 consultadas, expresó: “Se puede afirmar que siempre ha existido la participación de organizaciones, pero siempre han sido partidarias, debido a que no existe una cultura democrática, ya que lo que existe es una cultura de la dominación.

## 2.2.Fase de formulación (planificación) de Políticas Educativas

### *Introducción*

Los problemas presentados, respecto a esta fase, a las personas consultadas, fueron los siguientes: (a) Organos de elaboración y formulación de políticas educativas; (b) El “estilo” (procedimientos) en el proceso de formulación de políticas educativas; (c) Organos e instancias de aprobación y decisión de políticas educativas; (d) Participación de las organizaciones de la Comunidad educativa y la Sociedad civil, en el proceso de formulación de políticas educativas.

De acuerdo a este conjunto problemático, la posición de los respondientes fue la siguiente:



### **2.2.1. Organos de formulación de Políticas Educativas, según subperíodo**

El criterio de la mayoría de los consultados (22 de 24) respecto a este tema, en síntesis, es el siguiente:

Cuadro No. 2

#### **Organos de formulación de políticas educativas según subperíodo**

<b>1975 - 1979</b>	<b>1979 - 1989</b>	<b>1990 - 1995</b>
Oficina de planeamiento Integral de la Educación, con orientaciones del Ministro y Asesoría de la A.I.D.	Vice Ministerio de Planificación y Política Educativa (primero), y la Dirección General de Planificación (después), con orientaciones del Ministro y del Partido FSLN, en consulta con los gremios de la Comunidad educativa y asociaciones de la Sociedad civil	El Ministro de Educación (primero), la Dirección de Planificación (después), y en una tercera fase, de nuevo el Ministro de Educación, con la asesoría del Banco Mundial, la Oficina del Cardenal Obando y Bravo, el COSEP y expertos del INCAE.

De acuerdo al Cuadro que antecede, es posible determinar lo siguiente:

- Tanto en el subperíodo 1975-1979 y el subperíodo 1990-1995, el proceso de formulación de políticas, según la mayoría de los consultados, ha estado influenciado de manera decisiva, por organismos de financiamiento extranjero, la A.I.D. en el período 1975-1979 y el Banco Mundial entre 1990 y 1995.
- En los tres subperíodos, la Oficina o Dirección de Planificación del Ministerio de Educación, ha sido el órgano de formulación de las Políticas Educativas. No obstante, en la última fase del subperíodo 1990-1995, la Dirección de Planificación del MED ha desaparecido asumiendo sus funciones el Despacho del Señor Ministro.
- Solamente en el subperíodo 1979-1989, aparecen las organizaciones de la Comunidad educativa y de la Sociedad civil, como es-

pacios de consulta y participación en el proceso de formulación de políticas educativas.

- Solamente en el subperíodo 1979-1989, el partido político de gobierno, según la mayoría de respondientes, aparece influenciando el proceso de formulación de políticas educativas. Al respecto un respondiente afirma “El partido en el gobierno, representado por los dirigentes del Ministerio de Educación, a saber: Ministro, Vice Ministros, Director de Planificación, etc.”.

### ***2.2.2. Procedimientos de formulación de Políticas Educativas, según subperíodos***

Veinte y tres de las 24 personas consultadas, responden, que por lo general, el procedimiento seguido en el proceso de formulación es el siguiente:

Cuadro No. 3

#### **Proceso de formulación de políticas educativas, según subperíodos**

PROCESO	SUBPERIODOS		
	1975-1979	1979-1989	1990-1995
A) Redacción del primer borrador por especialistas.	Al final se consultaba al Presidente de la República	Al final se consultaba a las organizaciones de la Comunidad educativa y la Sociedad civil	Al final, con la consulta a sus Asesores, del Banco Mundial, INCAE, etc.
B) Elevación de la propuesta al Despacho del Ministro			
C) Aprobación de las Políticas por el Ministro de Educación.			
(Estos pasos son para los tres subperíodos).			

El Cuadro N° 3 expresa, que en los tres subperíodos en estudio, existe un proceso común de formulación o elaboración de políticas educativas, el que se da a través de tres momentos o pasos, descri-

tos en la columna con el encabezado de PROCESO. Si la información de esta columna es cruzada con la de la sección anterior, correspondiente a la de los órganos de formulación de políticas educativas, es posible tener como resultado, que en los subperíodos 1975-1979 y 1990-1995, los procesos de formulación eran asesorados directamente por la A.I.D. en el primer caso y por el Banco Mundial en el segundo caso, lo que comprueba y ratifica el carácter “dependiente” alienado e inducido por intereses externos a la soberanía nacional, del estilo de formulación de políticas educativas en Nicaragua en los subperíodos 1975-1979, 1990-1995 en estudio.

Por otro lado, en las columnas dos, tres y cuatro, aparecen los tres subperíodos en que está dividido el largo tiempo del estudio, en ellas se puede apreciar lo que los respondientes informan sobre con quien o quienes, el Ministro de la rama educativa, consulta para tomar la decisión final sobre políticas.

### ***2.2.3. Organos de aprobación de Políticas Educativas, según subperíodos***

La mayoría de los consultados (21 de 24) respondió de la manera siguiente:

Cuadro No. 4

#### **Organos de aprobación de políticas educativas, según subperíodos**

<b>1975 - 1979</b>	<b>1979 - 1989</b>	<b>1990 - 1995</b>
El Ministro de Educación con la Presidencia de la República	El Ministro de Educación en consulta con el Consejo Nacional de Educación, integrado por representantes de las organizaciones de la Comunidad educativa y de la Sociedad civil y ratificado por el Partido Político de Gobierno.	El Ministro de Educación en consulta con los representantes del Banco Mundial y A.I.D.

### ***2.2.4. Participación de las organizaciones de la Comunidad Educativa y la Sociedad Civil, en el proceso de formulación de Políticas Educativas***

Veinte y uno (21) de los 24 respondientes expresan lo siguiente, según subperíodo en estudio. Ver cuadro 5.

Cuadro 5

#### **Participación de las organizaciones en el proceso de formulación de políticas educativas, según subperíodos**

<b>1975 - 1979</b>	<b>1979 - 1989</b>	<b>1990 - 1995</b>
No había ningún tipo de participación de las Organizaciones de la Comunidad Educativa.	A través de un proceso de consulta a las organizaciones de la Comunidad Educativa y de la Sociedad Civil, se definieron los Fines, Principios y Objetivos de la Educación, que servirían de base a las Políticas Educativas en todo el período. Hubo diferentes formas de participación a través del Consejo Nacional de Educación. En algunas oportunidades la participación fue manipulada.	No ha habido participación de las organizaciones de la Comunidad Educativa y de la Sociedad Civil. La participación ha sido un proceso manipulado y controlado, y ha sido solamente con funcionarios y sindicalistas obedientes a la autoridad del Ministro. Ejemplo: El Congreso de Educación para todos.

Si comparamos los resultados del Cuadro N° 5, con los de los Cuadros Números 4, 3 y 2 (Organos de formulación; procedimientos de formulación y órganos de aprobación respectivamente), tendremos como resultado, (a) que solamente en el subperíodo revolucionario de 1979-1989, hubo participación de las organizaciones de la Comunidad Educativa y de la Sociedad Civil en el proceso de formulación de Políticas; pero que esta participación, tuvo etapas de flujo ascendente y de reflujo descendente; (b) que durante el

subperíodo desarrollista no hubo ningún tipo de participación y (c) que durante el subperíodo neoliberal, la participación ha sido un ejercicio endógeno entre las autoridades y funcionarios del Ministerio de Educación y de las organizaciones “blancas” sujetas a reglamentos (Consejos de Dirección, Consejos de Padres de Familia, Sindicatos de maestros, etc.), creadas por el mismo para el cumplimiento de sus fines y propósitos de legitimación.

El proceso es el siguiente:

El Banco Mundial recomienda ➡ el Ministro de Educación decide ➡ El Ministro de Educación reúne a sus sindicatos y sus consejos escolares ➡ Los sindicatos aplauden y publican pronunciamientos en los periódicos ➡ Los medios de comunicación propagandizan las nuevas Políticas de la Educación Nacional.

### **2.3. Fase de Organización, Ejecución y Evaluación (implementación) de las Políticas Educativas. (Reforma Educativa)**

#### ***Introducción***

Los problemas focos presentados a las personas consultadas en esta esfera, fueron los siguientes: (a) Proceso de organización de la ejecución de las políticas educativas (organización de los Planes y la Estrategia global de la Reforma Educativa); (b) Proceso de ejecución de las políticas educativas (Reforma Educativa); (c) Proceso de Evaluación de la ejecución de las políticas educativas. (Evaluación de la Reforma Educativa).

Este es el momento culminante del proceso de la reforma educativa, toda vez que se pasa de la formulación de los enunciados de política, a la realización de los mismos en el contexto histórico-social que se espera afectar positivamente.

El proceso de reforma educativa propiamente dicho, para los fines de este estudio, ha sido dividido en tres fases, a saber: (a) organización; (b) ejecución; (c) evaluación.

### 2.3.1. Proceso de organización de la ejecución de las políticas educativas (Organización de la Reforma Educativa)

Sobre la etapa de organización de la reforma, se indagó acerca de los problemas siguientes:

- Quién orienta y cómo, el proceso de transformación de las Políticas Educativas en Estrategia o Plan Nacional de Desarrollo Educativo?;
- Cómo se realiza el proceso de transformación de políticas en Estrategia o Plan?;
- Quién o quiénes aprueban al plan o los planes?;
- De qué manera se presenta la Estrategia y el Plan (o planes) a los órganos de ejecución y gestión del mismo (o mismos)?;
- Cómo se organizan los órganos de gestión para poner en marcha la Estrategia o el Plan (o planes)?;
- Cómo participan las organizaciones de la Comunidad Educativa y de la Sociedad Civil en este proceso?.

Para cada subperíodo, la mayoría de las respuestas se concentraron alrededor de las siguientes ideas fuerza.

Cuadro No. 6

#### Organización de la ejecución de las políticas educativas, según subperíodo

1975 - 1979	1979 - 1989	1990 - 1995
En este subperíodo:	En este subperíodo:	En este subperíodo:
<p><b>A.</b> El Ministro orienta la formulación del Plan y él lo aprueba.</p> <p>Los planes llegan verticalmente a los ejecutores. Estos a su vez, orientan a otros.</p> <p>No hay participación ni consulta de los usuarios. Es una cadena que bajaba desde el Ministro de</p>	<p><b>A.</b> El Ministro orienta la elaboración de la Estrategia a partir de las decisiones de política.</p> <p>Se consulta a las bases, se elabora el Plan y al final lo aprueba el Consejo Nacional de Educación y el Partido de Gobierno.</p> <p>Los planes bajan a los ejecutores a través de Talleres. Se discuten,</p>	<p><b>A.</b> El Ministro orienta la formulación del Plan y en consulta con sus Asesores lo aprueba.</p> <p>Los planes se discuten a nivel de funcionarios, después se bajan a los ejecutores.</p> <p>No hay participación, ni consulta de los usuarios.</p> <p>El proceso de gestión se mueve mecánica</p>

**Cuadro No. 6 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
Educación, hasta los Directores de Escuela, a través de los Directores de Areas en el MED, los Inspectores Departamentales y los Inspectores de Circuito	<p>corrigen y adecúan a cada situación.</p> <p>Hay participación y consulta a los usuarios.</p> <p>Aunque éste no es el estilo de siempre, la participación cambia según cambia la coyuntura que marca la guerra.</p> <p>La guerra fue un obstáculo para la participación de los maestros, alumnos y padres de familia</p>	<p>y disciplinadamente, en base a un orden fundado en el temor a la represalia o el despido.</p>
<b>B.</b> La Oficina de Planificación con la Asesoría de A.I.D. convierte las políticas en Plan. El Ministro aprueba el Plan. El Plan baja a las bases verticalmente como mandato. Se trata de una gestión autoritaria y formal. No existe la consulta, ni la información que sube de la base a la cúspide. Se ordena y se cumple.	<p><b>B.</b> La Dirección General de Planificación elabora la Metodología.</p> <p>Las políticas se convierten en Plan con la participación de la Dirección Superior del MED, de Directores de Areas sustantivas y de los delegados de base.</p> <p>El Plan lo aprueba el Consejo Nacional de Educación.</p> <p>El proceso participativo es producto de la convicción. El proceso se convierte en la forma de asumir el Plan como algo propio.</p>	<p><b>B.</b> Las Direcciones del MED elaboran sus propios planes y un equipo hace el consolidado.</p> <p>El Ministro aprueba el Plan.</p> <p>El proceso es vertical de arriba hacia abajo a manera de mandato compulsivo.</p> <p>La consulta y participación es con los Delegados del Ministro, los que gozan de la confianza del mismo.</p>

**Cuadro No. 6 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
	<p>Los ejecutores no son espectadores que esperan que otros hagan el Plan y se lo envíen.</p> <p>Ellos participaron en la elaboración de las políticas y con todo derecho exigen su participación en la elaboración de los planes.</p> <p>La participación se da en el proceso de socializar las políticas, elaborar el Plan y evaluarlo. Es consulta y participación activa.</p>	
<p><b>C. La Oficina de Planificación del MED.</b></p> <p>El Ministro aprobaba y ordenaba su ejecución.</p> <p>Se bajaban a las bases planes que debían ser cumplidos.</p> <p>Los inspectores departamentales y auxiliares garantizaban la obediencia.</p> <p>La participación de los usuarios de la educación no se conoció durante la etapa somocista.</p>	<p><b>C. Del Plan General se</b></p> <p>derivaban los planes operativos y específicos.</p> <p>Las Direcciones consultaban sus planes con sus usuarios y otras dependencias para enriquecerlos y después los aprobaban.</p> <p>Los planes se enriquecían con la consulta.</p> <p>En muchas áreas se disponían de mecanismos de control, evaluación, retroalimentación, aunque estas evaluaciones con frecuencia terminaban</p>	<p><b>C. El proceso de</b></p> <p>planificación es formal y sin sustancia.</p> <p>El Ministro ordena, vigila y aprueba.</p> <p>Los planes se bajan a las bases sin consulta a través de Seminarios de funcionarios, los que vigilan que estos sean aplicados según las decisiones de la cúpula ministerial.</p> <p>Es un proceso autoritario y vertical, en el que la opinión de los miembros de la Comunidad</p>



**Cuadro No. 6 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
	siendo procesos meramente formales, lo que obstaculizaba la retroalimentación. La participación, no era un proceso homogéneo, sino heterogéneo y variado, que dependía de muchos factores en cada momento y lugar, especialmente el referido a factores exógenos como la guerra de agresión o factores internos como los estilos personales de los dirigentes.	educativa no son tomados en cuenta.

La lectura del Cuadro que antecede arroja los resultados siguientes:

a) Según la mayoría de los respondientes, el proceso de organización de la ejecución en base a las políticas educativas acordadas, es bastante parecido en los subperíodos 1975-1979 y 1990-1995. En estos dos subperíodos, la voluntad de los involucrados en el proceso educativo, es asumida por el estado representado por la persona del Ministro de Educación.

El Ministro y la cúpula de sus asesores y funcionarios deciden y ordenan; en la base maestros, alumnos y padres de familia obedecen.

b) Igual que para la fase de formulación, los respondientes afirman que durante el período 1979-1989, el proceso de organización de la ejecución de las políticas educativas se basaba en la participación de los usuarios y beneficiarios de la educación. Se señala, no obstante, que éste no fue un proceso homogéneo para todo el país y en todo momento durante el largo tiempo del decenio de los ochenta.

Esto confirma la hipótesis sustentada en otra sección de este estudio, en la que se afirma que la participación fue libre y masiva en el período 1978-1983, pero que después, producto de la guerra y las tensiones que ésta impuso al interior de la sociedad nicaragüense, el proceso de participación se fue institucionalizando.

### *2.3.2. Proceso de ejecución de las Políticas Educativas (Reforma Educativa propiamente dicha)*

Acerca de la fase de ejecución de las Políticas Educativas, (o sea de la Reforma Educativa) se consultó lo siguiente:

- Cuáles son las relaciones de coordinación del órgano de planificación y los órganos de ejecución (unidades escolares)?.
- + Existe esa relación?
- + Cómo se da la misma?
- + Da seguimiento el órgano de planificación al proceso de gestión?
- + Existe participación de las organizaciones de la Comunidad Educativa en el proceso de gestión?
- + Cómo se da la participación?

Igual que para el caso del proceso de organización de la ejecución de las políticas, para éste caso se seguirá el mismo procedimiento de presentación de resultados, en el sentido que según sea la frecuencia de las respuestas para cada subperíodo, así se agruparán estas en el Cuadro siguiente:

Cuadro No. 7

#### **Proceso de ejecución de las políticas educativas, según subperíodos**

<b>1975 - 1979</b>	<b>1979 - 1989</b>	<b>1990 - 1995</b>
A. No había coordinación, lo que había era control mediante supervisores nacionales e inspectores departamentales y auxiliares. La participación de los gremios no existía. En esta época la FSMN había sido aniquilada por el Gobierno y las asociaciones estudiantiles,	A. La coordinación no se daba entre el órgano de planificación y las unidades escolares, sino entre las Direcciones Generales del MED y las unidades desconcentradas. La participación era en la base. La estructura formal del sistema	A. Supervisión Nacional a través de delegados departamentales y municipales leales a la ideología neoliberal del Ministro. Participación controlada a través de organizaciones afines al Gobierno.

**Cuadro No. 7 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
eran perseguidas.	escolar en cada unidad educativa, coordinaba acciones con los gremios de educadores, estudiantes y padres de familia a través de los Consejos Consultivos. Los planes del MED eran los mismos de los gremios, o viceversa, en cada centro educativo. El Partido de Gobierno a través de los Comité de Base y la Juventud Sandinista, eran los garantes de esta relación.	
<b>B. Relación vertical</b> a través de Inspectores. Ninguna participación.	<b>B. Coordinación a través</b> de reuniones entre delegados del MED Central y los órganos de ejecución en la base. Varios niveles de participación. El pueblo participaba en las tareas de cada escuela igual que lo hacía la defensa y la producción a través de todas las organizaciones de la Sociedad Civil.	<b>B. Monitoreo</b> con financiamiento extranjero.  Participación por la vía de contrato. Participación obligada.
<b>C. Existía poca relación</b> entre planificación y gestión. La participación era inexistente.	<b>C. El mismo proceso</b> de formulación incluía la relación entre planificación y gestión. El monitoreo y seguimiento para este modelo era parte del proceso. La participación	<b>C. La relación entre</b> planificación y gestión se da a través de la Supervisión que en este período tiene un gran peso de control gerencial. La participación se da en

**Cuadro No. 7 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
	se daba través del Sistema de Consejos Consultivos regionales, departamentales, municipales, zonales e institucionales.	los Centros mediante los Consejos de Dirección y de Padres de Familia. Es una participación tutelada y vigilada.

### ***2.3.3. Proceso de Evaluación de la Ejecución de las Políticas Educativas (Evaluación de la Reforma Educativa).***

Sobre la fase de evaluación del proceso de Reforma Educativa se preguntó a los respondientes lo siguiente:

- Se evalúa el proceso de ejecución de las políticas?.
- Quiénes participan en este proceso?;
- Cómo se realiza la evaluación?;
- Participan los órganos de la Comunidad Educativa en el proceso de evaluación?.

Las frecuencias con mayor número de respuestas se agrupan alrededor de las ideas fuerzas siguientes:

**Cuadro No. 8**

#### **Proceso de evaluación de las políticas educativas, según subperíodos**

<b>1975 - 1979</b>	<b>1979 - 1989</b>	<b>1990 - 1995</b>
A. Ninguna evaluación más allá del departamento geográfico.	A. Evaluaciones periódicas semestrales y anuales desde la Sede Central del MED, hasta las unidades escolares en todo el país, con la participación directa del Partido FSLN y de las organizaciones de la Comunidad Educativa. Se llamaban "rendimiento	A. La evaluación es un proceso compulsivo obligado por los organismos internacionales al MED. Evalúan las autoridades del MED (Direcciones Generales, Supervisores Nacionales, Municipales y a nivel institucional. Es un acto burocrático

**Cuadro No. 8 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
	<p>de cuentas”, era un momento muy importante del proceso administrativo anual. Eran como una fiesta, ya que en las actividades de evaluación se seleccionaban las unidades vanguardias y también a los trabajadores vanguardias, a los que se daban premios morales (diplomas) y materiales (premios, viajes, utensilios del hogar, etc.) En las evaluaciones todos “rendían cuentas” ante todos. Se comparaban resultados con metas propuestas. Se realizaban dos evaluaciones anuales a nivel nacional, una en julio con motivo del Aniversario de la Revolución y en diciembre al final de cada año. Durante los procesos de evaluación se fijaban los objetivos y metas del período o del año siguiente y se hacían los planes. La evaluación tenía</p>	<p>más, frío y mecánico. Sin compromisos.</p>

**Cuadro No. 8 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
	<p>así una función retroalimentadora del proceso administrativo global. No era sólo para saber cuanto se habían cumplido las metas y escoger a los “vanguardias”, sino que para formular el nuevo Plan.</p> <p>El sistema escolar no era el único que evaluaba. La evaluación era una manera de ser de todo el Estado revolucionario sus Ministerios, sus empresas, etc.</p> <p>Al finalizar cada proceso de evaluación y al darse a conocer las nuevas metas, se realizaban festejos.</p>	
<p><b>B.</b> Habían procesos de evaluación cuantitativa a través de las Inspectorías departamentales de educación. Eran procesos de recolección estadística.</p>	<p><b>B.</b> La evaluación partía de las bases mediante una metodología “tipo Consulta” (1981) y ascendía hasta la Sede Central del MED.</p> <p>Las evaluaciones en cada eslabón del proceso, desde las instituciones educativas hasta el MED eran profundamente participativas. Se “rendía cuentas”</p>	<p><b>B.</b> La evaluación es un mecanismo institucionalizado de supervisión y control.</p> <p>La evaluación es una fase obligatoria que está presente en los distintos niveles. Evalúan los funcionarios. No participan las bases ni mucho menos los gremios.</p>

**Cuadro No. 8 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
	mediante amplios procesos de crítica y autocrítica.	
C. La evaluación se daba solamente en los nudos administrativos del sistema escolar. Evaluaban los Directores de Escuela e informaban a los Inspectores auxiliares, estos consolidaban a nivel de "circuito" y el Inspector departamental consolidaba el Departamento e informaba a las Direcciones del MED donde se consolidaba el país.	C. Se evaluaba los planes con la participación total y activa de las bases. En base a los resultados se redactaban nuevos planes. El problema era que en muchos lugares este proceso era muy politizado y se utilizaba para castigar a los fríos y a los que tuvieran opinión contraria a la revolución. También muchas veces los Directores eran evaluados negativamente y por pura lealtad partidaria no se les separaba de sus responsabilidades. A veces, las evaluaciones eran actos formales de tipo político y no servían para cambiar las instituciones. En el fondo el problema no era la voluntad de la revolución para que todos participaran en el proceso de evaluación-	C. Existe evaluación, igual que existe planificación y organización. La diferencia con el período somocista de 1975-1979, es que en este hay participación de las bases, a través de los Consejos de Dirección y los Consejos de Padres de Familia. Los Consejos de Dirección lo integran los Directores y los Coordinadores de Área, de cada Centro. Los Consejos de Padres de Familia lo integran el Director, dos representantes de los maestros (el más viejo, o el mejor y el electo), dos representantes estudiantiles (el mejor alumno y otro electo) y los representantes de los Padres de Familia (uno padre del

**Cuadro No. 8 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
	planificación, sino que el problema se daba en algunos casos concretos, en los que los dirigentes (consciente o inconscientemente) manipulaban estos procesos o los ignoraban. Esos dañaron la revolución.	mejor alumno y el otro electo por los padres). Las organizaciones de educadores, estudiantiles y de padres no participan. En casi todos los Centros estas organizaciones desaparecieron.

Según el contenido de los Cuadros N<sup>os</sup> 7 y 8, la mayoría de los respondientes, con ligeras variantes, concentran sus opiniones en lo siguiente:

- En el período 1975-1979, no hubo participación de los gremios de la Comunidad Educativa, ni de las bases sectoriales (maestros, alumnos, padres de familia) de cada Centro Escolar, en la gestión de la educación.
- La gestión y la evaluación del proceso de gestión educativa fueron procesos administrativos y burocráticos, controlados por Directores de Centros e Inspectores de Educación Pública.
- En el período 1979-1989, fue todo lo contrario, los gremios, no sólo de la Comunidad Educativa (educadores, estudiantes y padres de familia), sino que de la totalidad de la Sociedad Civil, intervinieron en el proceso de gestión de la educación.
- Se daba el traslape de unidad dialéctica entre la estructura burocrática del sistema escolar y la actuación de las organizaciones de la Comunidad Educativa. Las segundas, al participar directamente en el proceso de gestión, reclamaban para sí el derecho al control y evaluación de la actividad escolar. Así, administración pública y movimiento de masas eran una sola relación dialéctica de cara a un mismo y único propósito.



- El movimiento de masas se había formado en el aprendizaje de la insurrección en contra de la dictadura, de la Cruzada Nacional de Alfabetización y de la Consulta para definir Fines y Principios de la Educación. Con esa experiencia como fundamento, las organizaciones de la Sociedad civil, crearon el subsistema de educación no formal y de la educación de adultos. Por ello, la participación social en el proceso de gestión escolar, fue, no sólo obvio, sino que necesario.
- La unidad y lucha de contrarios entre los dos subsistemas, el formal y el informal, cada uno con un amplio espectro de autonomía relativa, garantizaba que el proceso no fuese uniforme y estuviera preñado de contradicciones, tanto a nivel de los procesos como de los actores sociales participantes en el proceso educativo.
- En el período 1990-1995, por la propia naturaleza excluyente del modelo neoliberal, se dieron dos movimientos simultáneos, por un lado, se persiguió, destituyó y expulsó a educadores y estudiantes, se desprestigió y destruyeron las bases de sustentación de los gremios educativos de maestros, estudiantes y padres de familia y se ignoró la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso escolar; y por el otro, se procedió a dictar normativas y reglamentos, sobre como sería en el futuro, el estilo de la participación de los agentes educativos en el proceso de gestión.
- Con base en la estrategia de doble vía descrita, el Ministerio de Educación, creó las bases sociológicas y jurídicas sobre las cuales se montaría posteriormente el aparato administrativo institucional, integrado por un cuerpo de funcionarios, delegados, supervisores y directores de centros férreamente estructurados en base a un sistema de lealtades, premios y castigos.
- Así, el proceso de gestión y evaluación se ha formalizado y burocratizado, excluyendo toda posibilidad de participación libre, espontánea y masiva de la Comunidad Educativa y la Sociedad Civil organizada en el proceso de reforma educativa, según sus intereses y necesidades.

- Al haber desaparecido la relación dialéctica, entre la estructura formal del MED y la no formal de la Sociedad civil, los dos niveles educativos se han empobrecido, provocando que el sistema nacional de escuelas retome su antigua figura de aparato de dominación de clases, en el que el MED, como representante de los intereses de las clases dominantes, impone a través suyo, la ideología neoliberal de éstas, sobre los sectores, clases y estamentos dominados de la Sociedad civil.

## 2.4. Síntesis conclusiva

### *2.4.1. Síntesis de las fases del proceso de formulación, coordinación e implementación de Políticas Educativas, según subperíodos*

El esquema que a continuación se presenta retoma los principales tópicos mencionados por los respondientes, para cada uno de los temas o subtemas objeto de estudio.

A continuación se presenta la relación: subperíodos del período 1975-1995 y las fases del proceso de formulación e implementación de Políticas Educativas.

Cuadro No. 9

**Procesos de formulación, coordinación e implementación  
de políticas educativas  
según subperíodos**

**Subperíodo 1: Educación desarrollista**

**(Para el desarrollo económico) 1975-79**

**FASES**

<b>Fase de “generación” de ideas de política Educativa</b>	<b>Fase de de “formulación” de políticas educativas</b>	<b>Fase de “organización ejecución y evaluación” de políticas educativas</b>
Las “ideas” de política se originaban en las necesidades de reproducción de las clases dominantes, en especial de los	El proceso de “formulación” de políticas era responsabilidad de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación,	En el proceso de “organización de la ejecución”, el Ministro orienta la formulación del Plan, lo aprueba y ordena

**Cuadro No. 9 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
planes económicos “desarrollistas”. Las organizaciones de la Comunidad educativa y de la Sociedad civil, no eran fuente de información para generar ideas de política. Por el contrario, a partir de 1978 (a mitad del subperíodo) las organizaciones estudiantiles y magisteriales, se tomaron la educación somocista para transformarla en la hora de la revolución.	con orientaciones del Ministro y la Asesoría de la A.I.D. No existió ningún tipo de participación del personal docente, ni de los gremios de la Comunidad educativa en el proceso de formulación de las políticas.	su ejecución. Los inspectores departamentales y de circuito (escolar) garantizan su ejecución. -No hay ninguna participación directa de las bases magisteriales. - La relación entre los órganos de planificación y ejecución no existía. Había inspección vertical de mando y ordeno. - La evaluación del proceso de gestión era a través de la inspección escolar y se relacionaba más con la necesidad de información cuantitativa que cualitativa.

**Subperíodo 2: Educación revolucionaria  
(Para el cambio social) 1979-1989**

FASES		
Fase de “generación” de ideas de política educativa	Fase de de “formulación” de políticas educativas	Fase de “organización ejecución y evaluación” de políticas educativas
Las fuentes en que se originaban las ideas de política en este período fueron: los	El órgano de formulación de las políticas fue el Vice-Ministerio de Planificación y	-En la organización de la ejecución, los órganos de planificación

**Cuadro No. 9 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
intereses de los sectores populares; los intereses del Gobierno; las demandas de las organizaciones de la Comunidad educativa y de la Sociedad civil. Las "ideas" de política las propusieron las organizaciones de la Sociedad civil, a través del método de la Consulta para definir Fines y Objetivos de la Educación. La participación de las organizaciones fue masiva y directa. Participación libre y espontánea de organizaciones de la Sociedad civil en la creación y desarrollo de su propia educación. Las organizaciones contrarias a la revolución se autoexcluyeron de este proceso. Hubo casos de manipulación de la participación.	Política educativa (primero) y la Dirección General de Planificación (después). Los órganos de planificación atendían orientaciones del Ministro, del Partido FSLN o del Consejo Nacional de Educación, y consultaba para validar con las organizaciones de la Sociedad civil. El proceso de formulación era responsabilidad de los especialistas, éste posteriormente pasaba a manos del Ministro, quien aprobaba las políticas en consulta con las organizaciones de la Comunidad educativa y la Sociedad civil, representadas en el Consejo Nacional de Educación y el Partido de Gobierno.	elaboraban la metodología. Las políticas se convertían en Plan con la participación de la Dirección Superior del MED, Directores de Áreas y Delegados territoriales. El Plan lo aprobaba el Consejo Nacional de Educación. El Plan es para los cinco subsistemas del Sistema Nacional de Educación: Básica, Secundaria, Adultos, Técnica y Capacitación, y Superior. La participación es masiva, directa y consciente. Los ejecutores no esperan que el Plan les llegue, ellos participan en su elaboración. -La coordinación del proceso de ejecución se daba entre las

**Cuadro No. 9 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
El momento culminante de esta fase fue la Consulta Nacional, para definir Objetivos de la Educación realizada en enero de 1981.		<p>Direcciones Generales del MED y las unidades de ejecución.</p> <p>La gestión se daba de manera coordinada entre las estructuras formales del sistema escolar y las estructuras no formales de las organizaciones de la Sociedad civil.</p> <p>Los planes del MED eran los mismos de los gremios de la Comunidad Educativa en cada Centro educativo.</p> <p>La participación en la gestión se daba, a nivel no formal de manera no planificada y espontánea y a través del Sistema de Consejos Consultivos, que iban desde las instituciones educativas hasta la Sede Central del MED.</p> <p>- Los procesos de evaluación del proceso de gestión educativa eran una fiesta. Se realizaban en julio con motivo del Aniversario de la Revolución y en</p>

---

**Cuadro No. 9 (Continuación)**


---

diciembre al finalizar el año.

En las evaluaciones todos “rendían cuenta” de la labor efectuada.

Durante los procesos de evaluación se analizaba el logro de las metas alcanzadas, sino para definir las metas del período subsiguiente.

Era en realidad un proceso de evaluación y replaneamiento.

---

**Subperíodo 3: Educación neoliberal  
(Para la “modernización” 1990-1995)**

---

**FASES**

---

<b>Fase de “generación” de ideas de política Educativa</b>	<b>Fase de de “formulación” de políticas educativas</b>	<b>Fase de “organización ejecución y evaluación” de políticas educativas</b>
Las “ideas” de política educativa en este período se han originado en el modelo económico neoliberal, impuesto por los organismos internacionales como el Banco Mundial. De igual manera responden a las necesidades de reproducción de la “nueva burguesía” nicaragüense.	El órgano de planificación de políticas según etapas ha sido, primero el Ministro de Educación, después la Dirección de Planificación y al final el Ministro de Educación con la Asesoría de Organismos. Internacionales. El proceso de formulación ha seguido el orden normal, de los especialistas al Despacho ministerial y de éste a los niveles y unidades de ejecución.	- En el proceso de organización de la ejecución, los planes se discuten a nivel de funcionarios, después se bajan a los ejecutores. El proceso de organización de la ejecución se mueve mecánicamente y disciplinadamente en base a un orden normado institucionalmente. Las Direcciones del

**Cuadro No. 9 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
Las "ideas" de política son producidas por el Ministro de Educación en consulta y dependencia de los organismos financieros internacionales. La participación no es ni masiva, ni libre, sino que controlada y normada. La participación es por invitación y por escogencia de los funcionarios. Participación más para dar legitimidad que para aportar y decidir.	La participación de las organizaciones de la Comunidad Educativa ha ido paulatinamente desapareciendo. La participación ha sido un proceso planificado, reglamentado e impuesto a las unidades y al proceso educativo nacional.	MED elaboran sus propios planes y un equipo ad hoc elabora los consolidados. El proceso es vertical de arriba hacia abajo a manera de mandato compulsivo. - La ejecución de los planes se da mediante un proceso de coordinación normado, a través de Consejos de Dirección y Consejos de Padres de familia. Este proceso es vigilado y monitoreado por los Supervisores Nacionales, Departamentales y Municipales. La supervisión y el control de la aplicación de las normas en este período tiene un gran peso. La participación de los gremios no existe. - La evaluación del proceso de ejecución perdió la vitalidad del período anterior y se formalizó. La evaluación

**Cuadro No. 9 (Continuación)**

En este subperíodo	En este subperíodo:	En este subperíodo:
		es un acto compulsivo y obligado.
		Es un acto burocrático, frío y mecánico.
		No participan los ejecutores, sino sus representantes seleccionados mediante reglamento.
		Las organizaciones de educadores, estudiantes y padres de familia han desaparecido de la vida escolar.

### **2.4.2. Síntesis analítica**

Del contenido del cuadro anterior se pueden extraer algunas conclusiones, que permiten observar al proceso de formulación, coordinación e implementación de Políticas Educativas en Nicaragua, en el largo tiempo de veinte años (de 1975 a 1995), como si fuese un sólo y único movimiento, con sus momentos de llegada, inicio, flujo y reflujo.

En este orden, dos tipos de conclusiones emergen diáfanas al lector, una relacionada con el proceso tecno-burocrático de formulación e implementación de políticas, otra relacionada con los actores sociales participantes en el mismo según cada subperíodo en estudio.

#### **2.4.2.1. Subperíodo 1975-1979.**

a) El proceso de formulación y ejecución de políticas era un proceso gubernamental oficial, en el que unos daban un servicio y otros los recibían. La educación se planificaba en el órgano correspondiente con la asesoría y en base a los criterios de los organismos que financiarían los planes. La ejecución era directa-



mente inspeccionada por funcionarios pertenecientes al órgano oferente y la evaluación del proceso de gestión una actividad de recopilación estadística sin mayores consecuencias inmediatas.

- b) No existió ningún tipo de participación, ni la formal propia de los reglamentos que rigen el proceso administrativo del aparato escolar, ni mucho menos la de las organizaciones de la Comunidad Educativa y la Sociedad Civil que se reúnen y articulan alrededor de sus intereses.

En esta etapa, se inicia, al margen y en contra del Gobierno somocista, la participación de las organizaciones de la Sociedad Civil, en el proceso (germinal) de fundación de la educación revolucionaria por el cambio social, que se desarrollaría plenamente entre 1978 y 1983-1984.

#### *2.4.2.2. Subperíodo 1979-1989.*

En este período, administración pública (sistema nacional de escuelas) y movimiento de masas (organizaciones de la Comunidad Educativa y de la Sociedad Civil) fueron un solo proceso en orden ascendente y continuado.

La organización de éste y el aseguramiento de los recursos materiales y financieros, eran responsabilidad del gobierno; y el funcionamiento, las tareas y las actividades, los compromisos y los tiempos, eran responsabilidad de la unidad en la acción integrada por la organización formal que respondía a una lógica administrativa y las organizaciones de masa que daban respuesta a intereses políticos clasistas. Ese fue el caso de la Cruzada de Alfabetización y de la Consulta Nacional para definir Fines, Principios y Objetivos de la Educación. Igual fue el caso de la expansión del sistema nacional de escuelas, el gobierno ponía los materiales y los equipos y la sociedad civil ponía la fuerza de trabajo, la voluntad y las consignas.

Así, de esta relación horizontal, no sólo surgieron las ideas de políticas, sino que también se formulaban, ejecutaban y evaluaban las mismas.

El criterio de algunos de los respondientes a nuestras entrevistas y encuesta, respecto a este subperíodo, fue el siguiente: “Política

Educativa como proyecto de la revolución. Organización sistemática de la educación. Participación extensiva de la Sociedad civil y de las organizaciones populares de la Comunidad educativa. Hubo una reforma educativa amplia de orientación popular. Mucho consenso”.

Otro respondiente afirma: “Predominó el método social, según el cual, se encuentran en un proceso muy importante las instancias decisorias y las bases, conformando un estilo compartido con altas cuotas de participación”.

#### 2.4.2.3. Subperíodo 1990-1995. -

a) La unidad administración pública - movimiento de masas desaparece. El sistema oficial de escuelas, encabezado por el Ministerio de la rama educativa, retoma su antiguo perfil de aparato administrativo reglamentado y vertical, y el movimiento de masas se desorganiza, desmoviliza y desarticula.

De nuevo el proceso de formulación y ejecución de políticas es un proceso rígido y burocrático, que separa a quienes ofrecen el servicio y a quienes lo reciben. La educación recobra su antiguo carácter dependiente de los dictados e intereses de los organismos internacionales de financiamiento. La “inspección” del subperíodo 1975-1979, ahora se llama “supervisión”, pero su función y papel es el mismo: controlar.

b) Contrario al período 1975-1979, en donde no existió ningún tipo de participación en el proceso de formulación y ejecución de las políticas educativas, y del período 1979-1989, en donde la participación fue desbordante, masiva y espontánea, en el período 1990-1995, ha habido participación, pero ésta ha sido inducida, reglamentada y controlada desde la cúpula institucional en los diferentes niveles del sistema, a través de los llamados Consejos de Dirección (Director más maestros seleccionados) y Consejos de Padres de familia (Directores, más representantes de alumnos, maestros y padres de familia) seleccionados en base a criterios de eficacia y rendimiento estudiantil y laboral.

### **3. El estilo y la participación como factor de éxito o fracaso en veinte años de Reformas Educativas en Nicaragua**

#### **Introducción**

El éxito o fracaso de la Reforma Educativa en un país determinado, depende de un conjunto combinado de factores tanto internos como externos a la misma, que van desde los contenidos y calidad de la propia política educativa, hasta de factores no manipulables ni controlables por los administradores del proceso reformista.

Algunos de los factores que podrían ser causa de éxito o fracaso de las Reformas Educativas, son:

- Internos al proceso reformista:
  - Los educadores en todos y cada uno de los niveles, ciclos y modalidades del sistema.
    - .Recursos humanos, administrativos, financieros, materiales y técnicos;
    - .Pertinencia de las políticas educativas respecto a las necesidades y posibilidades (recursos);
    - .Participación (o no) de los involucrados en el proceso reformista;
    - .Calidad de la gerencia;
    - .Compromiso de los actores sociales respecto a los objetivos;
    - .Etc.
- Externos al proceso reformista:
  - .Apoyo (o no) de los otros sectores y subsistemas del sistema social y gubernamental;
  - .Apoyo (o no) de las organizaciones de la Sociedad Civil;
  - .Apoyo (o no) del sistema de Partidos Políticos;
  - .Apoyo (o no) de los medios de comunicación de masas (prensa, radio, televisión);

.Etc.

Entre todos, hay un factor, que por sus relaciones tanto en lo interno como a lo externo de los procesos de reforma, es decisivo para pensar y suponer el éxito o fracaso de éstas, se trata de la participación (o no) de los actores (agentes sujetos) del mismo, en los procesos de formulación, coordinación y ejecución de las políticas educativas.

Pueden fallar los recursos financieros, puede fallar la gerencia, pueden estar en contra los Partidos Políticos, etc., pero si los involucrados en el proceso reformista (educadores, estudiantes y comunidades) están claros de sus objetivos y los han asumido como suyos e incorporado a sus prácticas, la Reforma seguramente será un éxito.

Planteado así el problema, cabe preguntarse: ¿en veinte años (1975-1995), cuántos procesos reformistas ha vivido Nicaragua en el campo de la educación?; ¿si ha habido algún o algunos procesos reformistas, éstos han sido exitosos o han fracasado?; ¿cuál o cuáles han sido los factores de éxito o fracaso de las mismas?.

### **3.1. Reforma Educativa y régimen político.**

#### ***3.1.1. Reforma Educativa y desarrollismo somocista***

Durante el período 1975-1979 no hubo lo que en rigor se conceptúa como Reforma Educativa. Es decir, un proceso global nacional y multisectorial que tiene como propósito básico cambiar misiones, estructuras y funciones de la educación escolar, para sustituirlos, con un nuevo modelo y nuevos paradigmas en el campo educativo.

Más aún, durante el largo tiempo somocista (1936-1979), y en especial el referido a los años cincuenta, sesenta y setenta, que fueron los años de mayores niveles de expansión y modernización del sistema escolar, no se conoce ningún plan, proyecto o iniciativa de Reforma Educativa.

Durante los casi treinta años de modernización y desarrollismo somocista, de manera aritmética, al crecer la economía, crecieron las demandas y creció la oferta educativa, y como había mucho

empirismo magisterial y había que mejorar la calidad de la educación, se abrieron Escuelas Normales, se fundó la Escuela de Ciencias de la Educación en la UNAN - Núcleo de Managua, y la A.I.D. formuló y ejecutó un “Plan de mejoramiento de la Educación en Nicaragua para el período 1965-1975”.

En suma: expansión y mejoramiento del sistema escolar, no como parte de un Plan de Desarrollo Integral de la Educación, sino como efecto de demostración del crecimiento económico y del proceso de modernización de las fuerzas productivas de la sociedad.

### ***3.1.2. Reforma Educativa y revolución sandinista***

Debido a diferentes factores y que se señalan en la sección correspondiente de este estudio, durante los diez años de Revolución Sandinista, no hubo un Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Educación, para el mediano y el largo plazo y en el que se precisaran los objetivos de la reforma y la transformación.

Hubo claridad y visión (no escrita) de largo plazo frente a las necesidades de servicios educativos de la población y de las demandas de los sectores económicos y sociales; hubo una estrategia para la organización de la planificación educativa escolar, mediante el establecimiento de tres áreas de trabajo, a saber: expansión, mejoramiento y transformación, y hubo una filosofía de la educación, conformada a manera de fines, principios y objetivos de la educación, pero un Plan macro diseñado, ejecutado y susceptible de ser evaluado como tal, con objetivos, metas, tareas y plazos no, no hubo.

No es que no haya habido Reforma, cambios y transformaciones de lo viejo. Se cambió la estructura del sistema escolar y se creó un sistema basado en cinco subsistemas; se transformó el curriculum y se elaboraron nuevos planes y programas de estudio y libros de texto; se cambió el curriculum de las escuelas normales; se crearon modelos descentralizados de administración de la educación; se desarrollaron experiencias valiosas en el campo de la metodología didáctica de los primeros grados; se creó una teoría en el campo de la planificación participativa; se crearon Consejos Consultivos y Consejos Asesores; etc., pero todo este movimiento transformador,

no obedeció a un orden, a unos plazos, a una dirección, a objetivos definidos en base a indicadores susceptibles de medirse y evaluarse.

En tal sentido la Reforma educativa de la revolución sandinista, fue un proceso atípico y diferente si lo comparamos con lo que indica la convención internacional en este campo.

No hubo Plan de la Reforma, porque la celeridad y la urgencia de los acontecimientos se movía con tal rapidez, que cualquier previsión, meta u objetivo, muy pronto, la propia práctica, lo hubiera tornado obsoleto.

Característica fundamental de este proceso, fue la participación de todos los agentes y sujetos involucrados en cada actividad.

La participación fue el signo, tanto que la misma, rompió los cauces formales del sistema escolar y generó un nuevo tipo de educación fuera de las aulas, libre, autónomo, sin ataduras, ni normas, ni reglamentos, en la cotidianeidad de los barrios, las empresas, las instituciones gubernamentales, las asambleas, las jornadas productivas, etc.

Por ello es que, no ha sido una exageración, la afirmación tantas veces dicha, acerca de que Nicaragua, toda ella, en los primeros años de la revolución, fue una gran escuela.

Hubo desborde de educación. Educación en el sentido de cuando ella es más, mucho más, que la escuela; educación de cuando la escuela en su modo formal de ser, es un obstáculo. Miles se educaron (y nos educamos) en los cortes de café, la Cruzada, la Consulta, el Servicio Militar y las movilizaciones militares, (con nosotros entre nosotros), sin maestros, ni tiza, ni programas de estudio, ni administración escolar.

Hubo educación a mares, más allá del Ministerio de Educación y del sistema nacional de escuelas y a pesar o en contra de los mismos.

Este proceso de participación desbordante y masivo, marcó la diferencia entre lo que podríamos llamar Reforma Total, y otros procesos reformistas de la educación en Nicaragua y América Latina.

No obstante, este proceso nuevo, masivo y radical, debido a factores internos y externos, o a una combinación de los mismos, no

logró consolidarse, hacerse verbo irreversible y encarnar en el comportamiento colectivo de lo escolar.

La tendencia lógica era, que si el movimiento de participación había comenzado desde el gobierno (Ministerio de Educación), con la convocatoria, organización y ejecución de la Cruzada y Consulta, y éste había avanzado hacia el exterior del sistema escolar hasta llenar todos los poros de la sociedad, posteriormente, el mismo, debía retornar al sistema escolar de cara a traer sus aires frescos e innovadores, a la pedagogía y a la didáctica escolar formal. Pero no fue así, en este movimiento de retorno hubo problemas y obstáculos.

La guerra de agresión y el propio aparato escolar, se articularon para impedir ese retorno, y que las transformaciones que se habían dado en el sistema educativo formal, se llenaran de lo nuevo y popular nacido fuera del curriculum formal, y se convirtieran en permanentes.

Todo intento por transformar la educación escolarizada y la administración escolar, o no pudo encarnarse en las rutinas de cada proceso, tal fue el caso de los Talleres de Evaluación, Programación y Evaluación Educativa (TEPCE), o el sistema escolar se lo enguyó formalizándolo o escolarizándolo, como fue el caso de la Educación de Adultos, producto legítimo de la Cruzada Nacional de Alfabetización.

En tal sentido, si al proceso de cambios en la educación, los encasillamos en lo meramente escolar, la Reforma educativa escolar de los años ochenta en Nicaragua, fue un fracaso. Para demostrarlo, está a la vista de todos lo realizado por el gobierno neoliberal, que entre 1990 y 1995 desarticuló y fragmentó el sistema escolar; reformó y transformó los Planes y Programas de estudio y los libros de texto; cambió el curriculum de las escuelas normales; creó un nuevo modelo de administración escolar y creó nuevas formas de Consejos Escolares, etc.

Pero si a la educación la concebimos, como el proceso básico de reproducción y el desarrollo social, la Reforma Total sandinista fue todo un éxito, ¿o es que alguien que conoció Nicaragua antes de 1978, se atrevería a afirmar que la sociedad civil nicaragüense de

los noventa, es igual o de menor calidad que la de los sesenta o los setenta?. ¿Que la experiencia y capacidad movilizativa, organizativa, comunicacional, de reconocimiento de sus derechos, unidad, solidaridad y protesta acumuladas, son iguales a las que las clases populares nicaragüenses, tenían antes de la insurrección de Monimbó, en febrero de 1978?.

Toda esa capacidad y ese conocimiento acumulado se aprendió asistemáticamente e informalmente, en las prácticas políticas, sociales y productivas de la Revolución.

Ellas, son hoy un muro de contención frente al neoliberalismo, y son la reserva que permite a miles sobrevivir al desempleo y al hambre y mantener siempre viva la esperanza.

### ***3.1.3. Reforma Educativa y neoliberalismo***

Aunque el Gobierno de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro no ha contado con un documento que de acuerdo a los cánones de la ortodoxia y las exigencias del concepto, merezca el nombre de Política Educativa, éste, en cinco años y medio, desde la publicación de los “Lineamientos” de junio-julio de 1990, hasta los “Tres grandes Objetivos Prioritarios” (Descentralizar-Retener-Moralizar), de 1994, presenta una gran coherencia, decisión, claridad, fortaleza y determinación respecto a sus propósitos, para desarticular y desmontar el modelo educativo escolar venido de los años ochenta, y articular, organizar y montar el modelo de educación del Banco Mundial (BM) y de la ideología religiosa católica-romana, o a como lo dice Arríen (1991): “borrar la ideología que durante diez años conformó el proyecto sandinista, y sustentar el nuevo proyecto económico neoliberal, adecuando los componentes y elementos de la educación, a su consolidación y desarrollo”.

Igual, que lo hizo el gobierno sandinista respecto a la educación desarrollista del somocismo, el gobierno neoliberal de la Sra. Barrios de Chamorro, casi por los mismos motivos respecto a la educación sandinista, atropelladamente, sin ningún Plan rector para emprender la Reforma y sólo con un folleto que llamó “Lineamientos”, se dispuso a la tarea de desmontar, susti-



tuir y reformar el modelo de educación construido durante los años ochenta.

Ante la ausencia de plan y objetivos diseñados con base a una estrategia global y a plazos prefijados, en base a los cuales evaluar el proceso reformista, la posibilidad que queda para desentrañar la lógica de la reforma neoliberal de la educación, es recurrir al examen de sus prácticas llevadas a cabo en el transcurso del período 1990-1995.

En tal sentido, cuando han transcurrido cinco años y medio del gobierno neoliberal y le quedan pocos meses para finalizar su mandato, (este estudio se realiza en diciembre de 1995) es posible determinar dos etapas en el proceso de implementación de sus objetivos básicos, a saber: una primera etapa de desmontaje del modelo de educación escolar sandinista, y una segunda etapa, de organización, venta e implantación del modelo neoliberal y de la ideología religiosa católica-romana.

### **Primera Etapa**

Esta fue la etapa de los "Lineamientos" (junio 90) y de desmontaje del modelo de educación escolar sandinista.

En esta etapa:

- a) Se desarticula y fragmenta el sistema educativo fundado en 1984 con base en cinco subsistemas.
- b) Se establece una tabla de nuevos valores y principios para la educación escolar, en contrapunto con los de los Fines, Principios y Objetivos de la nueva educación, dados a conocer por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional en marzo de 1983. Con ellos se sientan las bases para la formulación e implantación del objetivo referido a la "moralización".
- c) Se inicia el proceso de transformación curricular. En menos de diez años, el curriculum global del sistema nacional de escuelas, se somete dos veces a total transformación, en base a valores y propósitos diferentes y opuestos.
- d) Se libera el uso de libros de texto y se distribuyen 6,951.324 ejemplares de diferentes títulos, financiados por A.I.D.
- e) Se destituyeron, removieron de sus cargos, trasladaron o cesantearon a todos los cuadros de dirección, desde el nivel

institucional (escolar) hasta los niveles municipal, departamental y de la sede central del MED.

f) Se crea el Consejo Nacional de Educación en reposición del Consejo Nacional Asesor de Educación.

### **Segunda Etapa**

Esta es la etapa de los "Tres Objetivos" y de organización y montaje del modelo neoliberal católico-romano.

a) Descentralización del Sistema Educativo, mediante:

a.1.) La ejecución del Programa de Autonomía Escolar (privatización de la educación);

a.2.) La ejecución del Programa de Administración delegada;

a.3.) Descentralización de Municipios;

a.4.) Organización de Consejos de Educación Municipal;

b) Retención escolar en los primeros cuatro grados de primaria, mediante:

b.1.) Programa del Vaso de Leche y de la Galleta Escolar;

b.2.) Transformación curricular de los Primeros Grados de Primaria;

b.3.) Organización de Preescolares Comunes y ampliación de la cobertura en este Nivel;

b.4.) Rehabilitación de edificios escolares y mobiliario escolar;

b.5.) Capacitación de maestros;

b.6.) Distribución de libros de texto;

b.7.) Lucha en contra del financiamiento de la Educación Superior (Artículo 125 Constitucional) de cara a que éste sea recortado o eliminado, y que el mismo sea trasladado a la educación primaria.

c) Moralizar nuestra juventud:

c.1.) Elaboración de objetivos para la Educación Sexual;

c.2.) Encuentros con padres de familia;

c.3.) Concursos;

c.4.) Capacitación de maestros;

c.5.) Introducción de valores seleccionados en el curriculum, a saber: Educación moral (los Diez Mandamientos); Educación familiar y sexual; Educación para la democracia y la paz; Educa-

ción en salud básica; Educación ambiental; Educación para el Desarrollo.

Como es posible observar, la lógica es impecable: se niega el pasado, destruyendo sus bases, y se inicia el proceso de organización e imposición del nuevo modelo, que supuestamente será el fundamento de la educación del futuro.

¿Cuál es el problema de la “reforma neoliberal”?

El problema es “el estilo” acerca de como la misma ha sido pensada e implementada, es decir, los procedimientos de formulación, decisión y ejecución de las políticas educativas. El estilo tecnocrático, que separa y divide a los planificadores de los involucrados directos en la ejecución de las políticas y los planes.

Los educadores, los alumnos, los padres de familia y la sociedad no participaron en la decisión de, por ejemplo, fragmentar y desarticular el sistema escolar, cambiar los libros de texto o privatizar (Autonomía Escolar) la educación. A ellos, desde afuera se les impuso estas decisiones, y tuvieron que obedecerlas, y a quienes se supuso no las obedecerían, se les persiguió y se les expulsó del sistema escolar.

### **3.2. Conclusión: hablan los actores y los testigos**

Los respondientes a nuestra consulta son claros respecto a la participación de los agentes educativos como factor de éxito o fracaso de las Reformas Educativas:

- “Entre más participación hay, más compromiso hay, más se asumen como propias las tareas de la Reforma, lo que provoca un mayor sentido del trabajo colectivo, enfrentando con mayor decisión las dificultades”.
- “Una Reforma Educativa, todo cambio profundo en educación, sólo es viable cuando participan en la génesis y proceso de la Reforma, aquellas personas o grupos que serán afectados, por la misma, sea como actores, sea como receptores”.
- “La Reforma Educativa es mucho más que la formulación de Políticas, aunque éstas expresen el sentido y alcance de aquella. Una Política para traducirse en Reforma, debe convertirse en una estrategia global del Sistema Educativo. Por supuesto que

esto será factible siempre que la Política y la Estrategia Global estén respaldadas por un amplio consenso social”.

- “Las políticas son asumidas como propias por los educadores en la medida que estos participan en el proceso decisorio y se sienten parte de él. El no permitir la participación abierta y total de los maestros como EJE CENTRAL de sostén de la Reforma, provoca que las políticas no se logren concretar en el aula de clases, que es el lugar donde estos toman decisiones fundamentales”. □

## **IV**

# **EL CONTENIDO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EL ESTILO EN SU FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN: UN SOLO PROCESO**

## Introducción

Este capítulo es de síntesis. En el mismo se procurará comparar y detectar las semejanzas y diferencias de sentido, entre el contenido de las políticas educativas en cada período en estudio y el estilo en la formulación e implementación de las mismas, analizadas en los Capítulos I y II de esta investigación.

La hipótesis es, que existen altos niveles de homogeneidad y semejanza, entre el contenido estratégico de las políticas educativas y los intereses de clase que representan y defienden, y el carácter del estilo y de los procedimientos utilizados en la formulación e implementación de las mismas.

### **1. Contenido de las políticas educativas y estilos en los procesos de su formulación e implementación, en el período 1975-1979**

**CUADRO N° 10**

#### **1.1. Cuadro comparativo entre contenido y estilos, subperíodo 1975-1979.**

<b>Contenido de las Políticas</b>	<b>Estilos de formulación e implementación</b>
<b>Las Metas y Objetivos en el período 1975-1979.</b>	
<b>Las Metas</b>	<b>Tecnocrático</b>
a) "Satisfacer la creciente demanda de servicios educacionales y aumentar los escasos recursos existentes;	Aislado de los actores sociales involucrados en el proceso educativo escolar.
b) proseguir con el proceso de reconstrucción a fin de eliminar en forma relativamente rápida los desajustes ocasionados por el terremoto;	<b>Dependiente</b> Inducido desde el exterior a través de agencias técnicas de evaluación, planificación y financiamiento

Cuadro N° 10 (Continuación)

Contenido de las Políticas	Estilos de formulación e implemetación
<p>c) preparar mano de obra especializada para cumplir con los objetivos del desarrollo nacional y combatir el analfabetismo a fin de elevar el nivel cultural del país;</p> <p>d) Expandir los servicios educativos en las zonas rurales, acorde a las necesidades de la empobrecida mayoría rural". (<i>Ministerio de Educación Pública, 1975: 200</i>).</p>	<p>(A.I.D.), y en el contexto de estrategias globales de desarrollo-ALPRO.</p> <p><b>Sectorialista contrainsurgente</b></p> <p>Referido a la atención prestada a las áreas de insurgencia sandinista y no a la totalidad del país.</p>
<p>Los Objetivos.</p>	
<p>a) "Desarrollar una estructura educacional más flexible que esté vinculada con el mercado de trabajo y que reaccione ante las variaciones de dicho mercado;</p>	
<p>b) reorientar los programas de estudio hacia una enseñanza de materias prácticas y pre-vocacionales, y modificar el concepto tradicional de la educación como medio de preparación del estudiantado para ingresar a la Universidad;</p>	
<p>c) ampliar los programas de entrenamiento y los de capacitación de mano de obra en lugares de trabajo; (Ver Anexo N° 1)</p>	
<p>d) introducir mecanismos por medio de los cuales los trabajadores puedan reintegrarse al sistema educacional (establecer un sistema de "educación recurrente");</p>	

**Cuadro N° 10 (Continuación)**

<b>Contenido de las Políticas</b>	<b>Estilos de formulación e implemetación</b>
<p>e) ampliar el nivel de capacitación del personal docente (primario y secundario) y aumentar el número de profesores rurales;</p> <p>f) incrementar el presupuesto educacional, especialmente en lo que respecta al nivel primario en las zonas rurales, a fin de reducir el analfabetismo. A nivel general, destinar una proporción creciente del presupuesto fiscal a la educación para producir mano de obra especializada, técnicos y profesionales en acorde a las demandas del desarrollo". (<i>Ministerio de Educación Pública, 1975: 200</i>).</p>	

## 1.2. Semejanzas y Diferencias

Las características tecnocrática y dependiente del estilo de formulación e implementación de políticas educativas en el período 1975-1979, coincide plenamente con el contenido de las Metas y los Objetivos del mismo lapso, toda vez que el sentido y orientación de estos, obedecía a propósitos y estrategias de desarrollo extranacionales y como parte del modelo desarrollista impulsado por la Alianza para el Proyecto (dependencia), y para los cuales, obviamente no necesitaba conocer (como hoy) qué opinaban y cuál era la posición de alumnos, educadores y padres de familia (tecnocrático).

La actividad de formulación de políticas, genera desde su interior, un contenido determinado (de políticas) que no es diferente a la misma, de tal manera que estilo y contenido, se refuerzan mutuamente hasta convertirse en un solo proceso.



## 2. Contenido de las Políticas Educativas y estilo en los procesos de su formulación e implementación, en el período 1979-1989

Cuadro No. 11

### 2.1. Cuadro comparativo entre contenido y estilos, subperíodo 1979-1989.

Contenido de la Política	Estilos de formulación e implementación de políticas
<i>Líneas de acción y contenido de la Política Educativa.</i>	
<b>Expansión</b> de los servicios educativos a toda la población en edad escolar y en especial a la población analfabeta y de menores recursos.	<b>Participativo</b> , mediante amplios procesos de consulta, discusión y consenso.
<b>Mejoramiento</b> de los servicios educativos de cara a elevar su calidad respecto a las demandas del proceso revolucionario.	<b>Movilizativo</b> de la población alrededor de sus necesidades de más y mejor educación.
<b>Transformación</b> del viejo modelo desarrollista de educación y creación del nuevo modelo revolucionario y popular.	<b>Popular</b> (de pueblo), referido al carácter clasista popular de la educación en cuanto a su método y contenido.
Transformación del perfil y composición de la expansión y del mejoramiento de los procesos administrativos de gestión educativa-escolar.	<b>Ideologizado</b> y partidista, de cara a los intereses de la clase social dominante y al Partido político dirigente del proceso revolucionario.

## 2.2. Semejanzas y Diferencias

Las características participativa, movilizativa, popular e ideologizada del estilo, en el proceso de formulación, coordinación e implementación de las políticas educativas durante el período revolucionario sandinista, es plenamente coincidente con el Objetivo Central de la política educativa, como lo fue la Transformación de la vieja educación somocista y la creación del nuevo modelo de educación revolucionario y popular.

a) *Participación y movilización popular*, no sólo respecto a la *expansión* de la educación escolar propiamente dicha, sino que también en la creación y desarrollo de todos los mecanismos y procesos de la educación asistemática, no escolar, no formal, creada en y con todas las organizaciones de masa de la revolución.

Participación y movilización popular en la Cruzada, la Consulta, la Educación de Adultos, la Construcción de Escuelas, la Defensa, la Producción, etc.

b) *Participación y movilización popular* en el *mejoramiento*, mediante la capacitación de maestros, la transformación curricular, la creación de Consejos Consultivos.

c) *Participación y movilización popular* en la *transformación* de lo viejo y creación de lo nuevo. Transformación de la estructura del sistema escolar; el currículum; el método pedagógico; las formas y maneras de hacer educación; estilo y contenido como un proceso único, en relación dialéctica y desarrollo, y con productos que reafirman los intereses y llenan las demandas de sus actores. El pueblo dando y recibiendo educación.

### 3. Contenido de las Políticas Educativas y estilo en los procesos de su formulación e implementación en el período 1990-1995

**Cuadro No. 12**

#### 3.1. Cuadro comparativo entre contenido y estilos, subperíodo 1990-1995.

Contenido de la política	Estilos de formulación e implementación de las políticas
<p><i>1. De los Lineamientos del MED (Julio 1995)</i></p> <p>1.1. Directrices específicas.</p> <p>a) Transformación curricular.</p> <p>b) Liberalización académica.</p> <p>c) Promoción del magisterio.</p> <p>d) Estímulos para elevar el rendimiento académico.</p> <p>e) Democratización y mayor rol de padres de familia.</p> <p>f) Expansión de áreas claves;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfabetización</li> <li>• Educación de Adultos</li> <li>• Educación Técnica y Vocacional</li> </ul> <p>g) Apoyo a la enseñanza privada.</p> <p>h) Educación Bilingüe Intercultural.</p> <p><b>2. De los Objetivos prioritarios.</b></p> <p>a) Descentralizar el sistema educativo;</p> <p>b) Retener más niños en los primeros grados de primaria;</p>	<p><b>1. Ideologizado</b>, referido al neoliberalismo como modelo económico y social, que necesita de un conjunto de ideas que le justifique y le de racionalidad, ante las clases subalternas, de cara a ser aceptado y asumido como propio por las mismas. Ideologizado, con énfasis en lo religioso católico-romano. Ideologizado contrario a la ideología de la Revolución Sandinista.</p> <p><b>2. Tecnocrático</b>, referido a la forma y manera (estilo) de formular las políticas en las Oficinas técnicas del Ministerio de Educación sin consulta con los involucrados en el proceso educativo escolar.</p> <p><b>3. Dependiente</b>, de los condicionamientos de los organismos internacionales</p>

**Cuadro N° 12 (Continuación)**

<b>Contenido de las Políticas</b>	<b>Estilos de formulación e implementación</b>
c) Moralizar nuestra juventud.	como el Banco Mundial, tales son los casos del Programa de Autonomía Escolar (privatización) y en el énfasis proporcionado a la Educación Primaria, en detrimento de la Educación Superior.

### **3.2. Semejanzas y Diferencias**

El carácter ideologizado del estilo de formulación de políticas, se refleja de manera transparente en las directrices específicas siguientes:

- a) Transformación curricular: Se trata de la reforma de los Planes y Programas de Estudio y de cambio de los Libros de Texto, en base a los nuevos valores preconizados por el Ministerio de Educación fundados principalmente en los Diez Mandamientos y en la libertad de mercado.
- b) Liberalización académica en el sentido de abolir los libros de textos únicos para igual número de asignaturas y abrir las puertas a una amplia variedad de libros de texto extranjeros en apoyo a cada asignatura.
- c) Democratización y mayor rol de padres de familia, de cara a inducir la participación de la comunidad educativa y controlarla mediante las normas y reglamentos impuestos por el Ministerio de Educación.
- d) Apoyo a la enseñanza privada, privatizando a los centros de educación media y primaria.

El carácter tecnocrático del estilo de formulación e implementación de políticas, es posible observarlo en la forma inconsulta de decidir políticas como las siguientes:

- Transformación curricular, que ignora la participación de los educadores.
- Promoción del magisterio, trasladando, destituyendo y cesanteando educadores supuestamente opositores a la nueva ideología.

De carácter dependiente imponiendo un modelo privatizador y primarizador de la sociedad, mediante la llamada Autonomía escolar y la lucha en contra del financiamiento de la educación superior.

En suma, estilo y contenido un sólo movimiento, con un mismo propósito y un mismo destino.

## **4. Conclusión**

Las políticas educativas y los procedimientos que se utilizan para producirlos e implementarlos (el estilo), son resultado directo del tipo de intereses de clase que defiende, promueve y reproduce el Estado.

Esto es observable, al aproximarnos a los estilos de formulación e implementación de los dos tipos de políticas educativas analizadas en este estudio. Por un lado, los estilos de los gobiernos de carácter burgués, que asignan estas tareas a las cúpulas tecnoburocráticas y políticas, y por el otro, los estilos de los gobiernos de carácter popular, en los que la participación de los involucrados en la actividad escolar, hacen del proceso educativo un hecho compartido, horizontal y dialógico.

Las posibilidades de éxito o fracaso de las Reformas Educativas, dependen directamente del nivel de acercamiento, comprensión e incorporación de los propósitos de las mismas, al proceso conductual de los involucrados en el hecho educativo concreto. Y esta es la diferencia que marcan los estilos.

O las políticas y las reformas educativas, son procesos verticales y autoritarios, previstos de acuerdo a las necesidades del proceso de reproducción de las clases dominantes, siendo impuestos desde afuera a educadores, alumnos, padres de familia y la sociedad entera; o los mismos son procesos, nacidos de las propias necesidades e intereses de la sociedad en su conjunto, (especialmente de los sectores populares), y asumidos por ella como propios para defenderlos y desarrollarlos. □

## Bibliografía General

1. Arrien Juan Bautista y Juan J. Montenegro (1987): La Consulta Educativa como estrategia para la definición de políticas educativas nacionales: la experiencia de Nicaragua, *CINTERPLAN, Caracas-Venezuela*, 64 págs.
2. Arrien Juan Bautista y Mátus Lazo Róger (1988): La planificación participativa de la Educación (La experiencia de Nicaragua), *UNESCO-CAP, San José, Costa Rica*, 170 págs.
3. Arrien Juan Bautista y Mátus Lazo Róger (Coordinadores) (1989): Nicaragua: Diez años de Educación en la Revolución, *Claves de Análisis, México, México*; 604 págs.
4. Arrien Juan Bautista (1991): Objetivo: Desmantelar la Educación Sandinista, *Revista ENVIO, N° 118, agosto 1991, Managua-Nicaragua*, 14 págs.
5. Asamblea Nacional (1987): Constitución Política de la República de Nicaragua, *Imprenta Nacional, Managua-Nicaragua*, 56 págs.
6. \_\_\_\_\_ (1995): Constitución Política de la República de Nicaragua y las Reformas de julio de 1995, *Imprenta Asamblea Nacional, Managua-Nicaragua*, 68 págs.
7. Banco Mundial (1995): Republic of Nicaragua Poverty Assessment, (*mimeografiado*) *Managua-Nicaragua*, 68 págs.
8. Belli P. Humberto (1995): Priorizar la Educación Primaria, *Entrevista en la Revista Semanal "El Semanario", del 20 al 26 de octubre de 1995, pág. 17.*
9. Congreso Nacional (1975): Constitución Política, Ley de Amparo y Ley Marcial de la República de Nicaragua, *Imprenta Nacional, Managua-Nicaragua*, 102 págs.
10. Consejo de Estado (1979): Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses, *Editorial Consejo de Estado, Managua-Nicaragua*, 48 págs.
11. De Castilla Urbina Miguel (1968): La Educación Primaria Nicaragüense sus males y sus remedios, *Editora Nicaragüense, Managua-Nicaragua*, 160 págs.
12. \_\_\_\_\_ (1977): La Educación en Nicaragua, un caso de Educación para el desarrollo del Subdesarrollo, *Editorial Unión, Managua-Nicaragua*, 160 págs; también en *IMPRHU (1977): Educación y Dependencia, Editorial Unión, Managua-Nicaragua*, 475 págs.
13. \_\_\_\_\_ (1980): Educación y Lucha de Clases en Nicaragua, *Editorial Universitaria UCA, Managua-Nicaragua*, 150 págs.
14. \_\_\_\_\_ (1981): La Educación como poder, crisis sin solución en la transición revolucionaria (1978-1981), en el libro *Estado y Clases Sociales*,

CIERA, Managua-Nicaragua, 180 págs.

15. \_\_\_\_\_ (1990): La Estrategia Educativa del régimen burgués, (*mimeografiado*) ANDEN-1990, Managua, Nicaragua, 23 págs.
16. Diagonal-Santillana (1983): Diccionario de Ciencias de la Educación, Editorial Santillana, Madrid España, 1, 136 págs.
17. Faure Edgar (1973): Aprender a ser, UNESCO-Alianza Editorial, Madrid España, 415 págs.
18. INCAE (1995): La Educación en Nicaragua: Diagnóstico y Recomendaciones, (Hernán Sáenz Bordallo, INCAE mimeografiado), 40 págs.
19. Ministerio de Educación Pública (1975): Evaluación del Sector Educación-1975, CENEC, Managua-Nicaragua, 240 págs.
20. \_\_\_\_\_ (1976): Reglamento General de las Escuelas Primarias de Nicaragua, Editorial Hospicio, León-Nicaragua, 76 págs.
21. \_\_\_\_\_ (1968): Reglamento General de Educación Media, Editorial Hospicio, León-Nicaragua, 52 págs.
22. Ministerio de Educación (1981): El Proceso de transformación educativa en Nicaragua, (*mimeografiado*) Managua-Nicaragua, 290 págs.
23. \_\_\_\_\_ (1987): Documento Nacional sobre la Educación en Nicaragua en el Marco del Proyecto Principal de Educación, (*mimeografiado*), Bogotá-Colombia, 78 págs.
24. \_\_\_\_\_ (1990): Lineamientos del Ministerio de Educación en el nuevo Gobierno de Salvación Nacional, Editorial MED, Managua-Nicaragua, 26 págs.
25. \_\_\_\_\_ (1992): Plan Nacional de Acción de Educación para todos, MED-UNESCO-UNICEF, San José, Costa Rica, 56 págs.
26. \_\_\_\_\_ (1991): Nicaragua: Análisis y perspectivas de la Educación, (Juan José Montenegro y Juan Alamo, *mimeografiado*), Managua-Nicaragua, 63 págs.
27. \_\_\_\_\_ (1994): Síntesis del Informe: Sobre la situación y perspectiva de la educación en las áreas rurales de Nicaragua, (Violeta Barreto Arias- Proyecto SIMEN mimeografiado), Managua-Nicaragua, 28 págs.
28. \_\_\_\_\_ (1994): Situación del Sector Educación 1989-1994, Dirección de Informática, MED, Managua-Nicaragua, 54 págs.
29. Rosales Herrera Guillermo (1977): Análisis de la estructura y funcionamiento de la administración del Sistema Educativo Nicaragüense a Nivel Oficial, en el Libro Educación y Dependencia, IMPRHU, Editorial UNION, Managua-Nicaragua.
30. Scott, Grace (1965): Plan General de Mejoramiento de la Educación en Nicaragua, (MEP-Oficina de Planificación y A.I.D.), *mimeografiado*, Managua-Nicaragua, 28 págs.
31. Tünnerman B. Carlos (1981): Hacia una nueva educación en Nicaragua, La Salle, León, León-Nicaragua, 349 págs.
32. \_\_\_\_\_ (1992): La Educación en Nicaragua en la perspectiva del Año 2,000, FIDEG, Managua-Nicaragua, 363 págs.
33. Quintanilla Pedro J. (1956): Problemas fundamentales de la Educación Primaria en Nicaragua, (*mimeografiado*) Managua-Nicaragua, 17 págs.



34. *UCA-NITLAPAN (1995): La Mesoeconomía del Sector Educativo en Nicaragua - 1995, Elementos para un diagnóstico, (Teodoro Paris y Patrik Dumazert, NITLAPAN-mimeografiado), Managua-Nicaragua, 27 págs.*
35. *UNAN (1965): Reglamento General de la Universidad, Talleres La Salle, León, León-Nicaragua, 28 págs.*
36. *UNESCO-CHILE 29 (1975): Enfoques y Metodologías para el Desarrollo de la Educación, CPIEP, Santiago-Chile, 425 págs.* ☐

## ANEXOS

### **Anexo No. 1 Los objetivos de la educación según el nivel educativo en el período 1975 - 1979**

#### **Los Objetivos de la Educación Primaria**

Los objetivos que daban dirección a los Planes y Programas de Estudio del nivel Primario eran los siguientes:

- a) "Fortalecer la unidad nacional y crear la disposición de servir a Nicaragua, mediante el conocimiento de su suelo, sus recursos, su historia, sus instituciones y sus ideales de progreso y bienestar;
- b) cultivar la capacidad para apreciar y realizar los valores espirituales que dignifican al individuo y a la sociedad;
- c) inculcar el respeto a la persona humana de modo que se elimine la violencia y la agresión en las relaciones sociales;
- d) formar una conciencia democrática que fundamente el cumplimiento de los deberes, asegure el ejercicio de los derechos y contribuya al fortalecimiento de los ideales cívicos;
- e) fortalecer la integración familiar, de modo que cada miembro conozca y asuma las obligaciones que le corresponden, y ajuste su conducta a los principios morales que deben regir la convivencia en el hogar.
- f) formar hábitos higiénicos, indispensables para conservar y robustecer la salud física y mental del individuo y de la colectividad;
- g) enseñar a distribuir racionalmente el tiempo entre el trabajo, el descanso y la recreación, y promover distracciones honestas y provechosas;

- h) facilitar la adquisición de conocimientos básicos y cultivar actividades científicas desterrando supersticiones, prejuicios y fanatismo;
  - i) lograr el correcto uso del idioma nacional y cultivar los otros medios de expresión y comunicación humana;
  - j) cultivar las aptitudes individuales y orientar las vocaciones hacia actividades socialmente útiles, de acuerdo con los requerimientos del país y la necesidad de elevar el nivel económico individual y colectivo;
  - k) cultivar los ideales de integración centroamericana y de comprensión y cooperación internacionales;
  - l) capacitar al individuo para actuar adecuadamente en sociedad".
- (Ministerio de Educación Pública, 1976: 4 a 6).*

### **Los Objetivos de la Educación Media.**

En el período 1975-1979 el Nivel Medio estaba dividido en dos Ciclos, Ciclo Básico y Ciclo Diversificado. El Ciclo Básico con una duración de tres años y el Diversificado con dos años.

### **Los Objetivos del Ciclo Básico**

Los objetivos educativos de los Planes y Programas de Estudio del Ciclo Básico fueron:

- a)"Proporcionar al educando la cultura general, necesaria para que se desenvuelva con éxito en el Ciclo Diversificado que seleccione;
- b)orientarlo para que pueda incorporarse eficientemente a la vida socioeconómica; y
- c)descubrir, estimular y guiar las aptitudes, e intereses del educando". **(Ministerio de Educación Pública, 1968: 1).**

### **-Los Objetivos del Ciclo Diversificado.**

Los objetivos educativos de los Planes y Programas de Estudio de las carreras del Ciclo Diversificado, fueron:

- a)"Continuar la formación general del educando;
- b)proporcionarle el dominio de un arte, oficio o profesión técnica de nivel medio;

- c)prepararlo para que pueda proseguir con éxito estudios superiores; y
- d)capacitarlo para su desenvolvimiento positivo y creador en la vida social". (*Ministerio de Educación Pública, 1968: 2*).

### **Los Objetivos de la Educación Superior (de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua)**

En el período 1975-1979, la única institución de Educación Superior existente en el país, era la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), con sus Núcleos de León, Managua y Jinotepe (Carazo).

Los objetivos de la UNAN en este período eran los siguientes:

- a)"Formar científica y moralmente a sus estudiantes para el ejercicio de las profesiones liberales y preparar investigadores y técnicos para el cultivo y la difusión de las ciencias, las letras y las artes;
- b)auspiciar la formación de un cuerpo docente que se dedique exclusivamente a la vida científica y a la enseñanza universitaria, convirtiendo el ejercicio de la cátedra en una profesión;
- c)colaborar con las entidades estatales y particulares en el estudio de los problemas culturales, sociales y económicos, sin perder su carácter de centro autónomo;
- d)completar la formación integral de los estudiantes, fomentarles un amplio espíritu de servicio social y capacitarlos para ejercer derechos y cumplir los deberes de personas libres en una sociedad democrática;
- e)servir los intereses centroamericanos y fortalecer los vínculos con los otros países del Istmo, mediante el intercambio de profesores y estudiantes y la colaboración con las universidades y organismos que persiguen iguales finalidades;
- f)contribuir al desarrollo de la cultura nacional, organizando la Extensión Universitaria en beneficio del pueblo". (*Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), 1965: 5 y 6*).

## **Anexo No. 2: El plan nacional de acción de educación para todos del Gobierno de la Sra. Violeta Barrios de Chamorro (1992)**

En 1992, el Gobierno de la República de Nicaragua, a través del Ministerio de Educación, con el apoyo de UNESCO y UNICEF, y siguiendo las recomendaciones formuladas en la "*Declaración Mundial sobre Educación para Todos*" (Jomtien, Tailandia, marzo de 1990), estableció su *Plan Nacional de Acción de Educación para Todos*, en el que se definen los objetivos y las metas, que la educación nacional debe cumplir en el decenio de los noventa, de cara al nuevo siglo.

Los Objetivos Generales del Plan son los siguientes:

a) "Ampliar las oportunidades de Educación Básica para la población de 0 a 6 años y en edad escolar (7-12 años), de tal manera que en los próximos diez años se pueda garantizar progresivamente el ejercicio del derecho a los aprendizajes básicos que tienen todas las niñas, niños y jóvenes nicaragüenses.

b) Mejorar cualitativamente los servicios educativos, mediante la participación de todos los sectores de la sociedad, la formación y actualización de los agentes educativos, la transformación del currículo y las prácticas pedagógicas en todos los niveles y modalidades, en correspondencia con las necesidades básicas del aprendizaje de la niñez y el desarrollo socio-económico del país.

c) Lograr, al finalizar el presente decenio, que los jóvenes y adultos menores de 40 años manejen los elementos esenciales de la comunicación oral y escrita, el cálculo matemático y desarrollen sus capacidades y valores que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida individual, familiar y comunitaria.

d) Asegurar la articulación e integralidad de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo y fomentar la participación de

las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias, con el propósito de lograr una educación básica para todos, antes que finalice el presente siglo.

Según tramos de edad-escolar, el Plan se propone los siguientes Objetivos Específicos:

## **A. Educación para la Primera Infancia (0 a 6 años).**

### *1. Objetivos Generales.*

1.1. Extender y mejorar cualitativamente los servicios de educación temprana a la población infantil de 0 a 6 años, propiciando la participación de todos los sectores sociales, y potenciando la capacidad de la comunidad en general y de la familia en particular.

### *2. Objetivos Específicos del Primer Mediano Plazo (1991-1996).*

2.1. Ampliar en el mediano plazo, los servicios de educación a la población de 0 a 6 años hasta un 40% del total de niños, con énfasis en grupos poblacionales de las zonas rurales, urbano-marginales, los afectados por la guerra y los grupos étnicos de la Costa Atlántica, principalmente mediante formas no institucionalizadas de atención.

### *3. Objetivos Específicos del Segundo Mediano Plazo (1997-2,002).*

3.1. Ampliar los servicios educativos de la población Infantil no atendida, mediante la generalización progresiva de las modalidades de atención: formal y no formal, con énfasis a los niños discapacitados.

## **B. Educación Primaria de niños.**

### *1. Objetivos Generales.*

1.1. Garantizar progresivamente la educación primaria a la mayoría de la población de 7 a 14 años, desarrollando en el educando sus potencialidades intelectuales, espirituales y morales.

1.2. Incorporar a la población escolar discapacitada de 7 a 14 años de edad, a los programas regulares de educación primaria; sensibilizando a docentes, alumnos, padres de familia y sociedad en general, para que proporcionen un ambiente favorable a la integración del educando en situación especial, que le permita participar eficientemente tanto en la escuela como en la vida diaria.

## **2. Objetivos Específicos del Primer Mediano Plazo (1991-1996).**

2.1. Garantizar al año 1996, la educación del 1º al 4º grado a la población de 7 a 11 años, desarrollando en el educando sus potencialidades intelectuales, espirituales y morales.

## **3. Objetivos Específicos del Segundo Mediano Plazo (1997-2,002).**

3.1. Garantizar al año 2,002, el acceso a los seis grados de educación primaria para la población de 12 a 14 años, desarrollando en el educando sus potencialidades intelectuales, espirituales y morales.

## **C. Educación Básica y Alfabetización de Jóvenes y Adultos.**

### **1. Objetivos Generales.**

1.1. Aumentar progresivamente las oportunidades educativas para jóvenes y adultos con escasos niveles educativos, a través de acciones de educación básica que desarrollen capacidades y valores que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de vida, su capacitación para el trabajo y sus posibilidades de aprendizaje y superación continuos, en coherencia con las demandas del desarrollo de Nicaragua.

### **2. Objetivos Específicos del Primer Mediano Plazo (1991-1996).**

2.1. Alcanzar una proporción de alfabetismo del 85% en la población de 14 años en adelante.

2.2. Garantizar la continuidad de la Educación Básica al 60% de la población alfabetizada.

2.3. Atender prioritariamente a jóvenes de 14 a 30 años, mujeres, grupos étnicos de la Costa Atlántica y pobladores en situación de riesgo con programas acordes con su realidad, idiosincrasia y necesidades básicas.

2.4. Desarrollar conocimientos básicos, habilidades y capacidades que permitan, a la población mayor de 14 años un mejor desempeño en su vida familiar, laboral y socio-cultural, diversificando las modalidades de atención.

### **3. Objetivos Específicos del Segundo Mediano Plazo (1997-2,002).**

3.1. Lograr la universalización de la alfabetización en todo el país.

3.2. Garantizar la continuidad de Educación Básica al 90% de la población alfabetizada.

3.3. Continuar y fortalecer la atención priorizada a jóvenes de 14 a 30 años, mujeres, grupos étnicos de la Costa Atlántica y pobladores en situación de riesgo". (*Ministerio de Educación, 1992: 5 a la 18*).



### **Anexo 3: Cuestionario para la recolección de de la información a través de encuesta y entrevistas**

Managua, 03 de noviembre de 1995.

Su Despacho:

Estimado Colega:

En la actualidad realizo una investigación sobre *la experiencia nicaragüense en el campo de la formulación, coordinación y ejecución de políticas educativas*, en especial las referidas a los periodos 1975-1979; 1979-1989; 1990-1995 (Veinte años de Políticas Educativas en Nicaragua).

Conocedor de su experiencia y de sus aportes en el terreno educativo nicaragüense, su opinión es muy valiosa para la elaboración de una aproximación lo más cercana posible a la verdad histórico-social respecto a este tema.

En tal sentido, ruego a usted responder a las preguntas formuladas en este cuestionario, y enviárnoslo de retorno si fuese posible antes del 15 de noviembre próximo.

*Miguel De Castilla Urbina*

#### **I. Datos Generales**

1. Mi nombre es \_\_\_\_\_
2. En el sector educativo he sido \_\_\_\_\_
3. Durante \_\_\_\_\_ años. \_\_\_\_\_
4. En la actualidad soy \_\_\_\_\_

## II. Cuestionario

Cuestionario para la recolección de información sobre experiencias concretas en formulación e implementación de políticas educativas en Nicaragua.

### Introducción

A continuación usted encontrará una matriz, conteniendo: en la columna vertical izquierda, un conjunto de preguntas referidas a algunos problemas de las fases del proceso de formulación e implementación de Políticas Educativas; y en orden de izquierda a derecha, tres columnas en blanco, referidas a los tres períodos objeto de nuestro estudio, a saber:

La idea es que usted, en el espacio en blanco que corresponda (o si lo prefiere mejor, en páginas aparte), pueda ofrecernos su opinión respecto a cada período, según sean cada una de las áreas problemáticas que se presentan.

Por su tiempo y atención, muy agradecido.

Nº	Procesos e interrogantes	Período 1975-1979	Período 1979-1989	Período 1990-1995
1	Fasea de generación de ideas de política educativa			
	Problema 1. Matriz informativa de la cual se han originado las ideas de Políticas.			
	Interrogantes:			
	- Las ideas de Políticas Educativas se origina en:			
	1. En las metas del plan económico y social?.			
	2. En las necesidades de reproducción de las clases dominantes?.			
	3. En el diagnóstico sobre la situación de la educación nacional?.			

Nº	Procesos e interrogantes	Período 1975-1979	Período 1979-1989	Período 1990-1995
4.	En propuestas y demandas de las organizaciones de la Sociedad Civil?			
5.	En instancias de participación de la Comunidad Educativa?			
6.	Otros.			
	Problema 2. Quien o quienes proponen las ideas de política.			
	Interrogantes:			
1.	La Presidencia de la República?			
2.	El Consejo Nacional de Planificación?			
3.	El Ministro de Educación?			
4.	La Dirección Superior del Ministerio de Educación?			
5.	Las Organizaciones de la Sociedad Civil?			
6.	El Partido Político de Gobierno?			
7.	Las Cámaras de la Empresa Privada?			
8.	Los Sindicatos de trabajadores, de educadores o estudiantes?			
9.	Otros.			
	Problema 3. Participación de las Organizaciones de la Comunidad Educativa en este proceso.			
	Interrogante:			
1.	Como participan los educadores, estudiantes y padres de familia en el proceso de generación de ideas de Política?			

Nº	Procesos e interrogantes	Período 1975-1979	Período 1979-1989	Período 1990-1995
----	-----------------------------	----------------------	----------------------	----------------------

2 FASE DE FORMULACION  
(PLANIFICACION) DE  
POLITICAS EDUCATIVAS

Problema 1. Organos de  
elaboración y formulación de  
Políticas Educativas.

Interrogantes:

1. El Despacho del Ministro?.
2. La Presidencia de la República?.
3. La Dirección de Planificación  
del Ministerio de Educación?.
4. Comisión Ad Hoc?.
5. Otros

Problema 2. Metodología y  
procedimientos en el proceso de  
formulación de Políticas Educativas.

Interrogantes:

1. Redacción primer borrador por  
especialistas; corrección por  
el Director de la instancia u  
órgano de planificación, elevación  
de la propuesta al Despacho  
del Ministro y aprobación de las  
Políticas por el Ministro en  
consulta con su Consejo de  
Dirección?.

2. Otro procedimiento seguido:  
describir la ruta del mismo?

Problema 3. Etapas del proceso  
de formulación de Políticas  
Educativas.

Interrogantes:

1. Favor describir las mismas



Nº	Procesos e interrogantes	Período 1975-1979	Período 1979-1989	Período 1990-1995
	<p>Problema 4. Organos e instancias de aprobación de Políticas Educativas.</p> <p>Interrogantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Presidencia de la República?</li> <li>2. El Consejo Nacional de la Educación?</li> <li>3. El Ministro de Educación?</li> <li>4. El Partido Político de Gobierno?</li> <li>5. Otro</li> </ol>			
	<p>Problema 5. Participación de las Organizaciones de la Comunidad Educativa y los educadores de base en este proceso.</p> <p>Interrogantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Como participan los educadores, padres de familia y estudiantes en este proceso.</li> </ol>			
3	<p>FASE DE ORGANIZACION DE LA EJECUCION DE POLITICAS EDUCATIVAS (REFORMA EDUCATIVA)</p>			
	<p>Problema 1. Del proceso de formulación de Políticas al proceso de formulación y aprobación del Plan.</p> <p>Interrogantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quién orienta y cómo el proceso de transformación de Políticas, Estrategia o Plan?</li> <li>2. Cómo se realiza este proceso; cuáles son las etapas del proceso?</li> <li>3. Quién aprueba la Estrategia,</li> </ol>			

Nº	Procesos e interrogantes	Período 1975-1979	Período 1979-1989	Período 1990-1995
----	-----------------------------	----------------------	----------------------	----------------------

el Plan, o los planes?

Problema 2. Relación entre los  
órganos de planificación y los  
órganos de gestión.

Interrogantes:

1. De qué manera se presenta  
la Estrategia, el Plan (o los planes)  
a los órganos de ejecución del  
mismo (o los mismos)?
2. Cómo se organizan los órganos  
de gestión para poner en marcha  
la Estrategia, el Plan (o los planes)?

Problema 3. Participación de los  
usuarios en su educación  
(participación de la  
Comunidad Educativa).

Interrogantes:

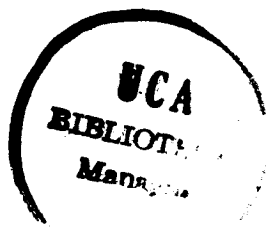
1. Cómo participan los órganos de  
la Comunidad Educativa en este  
proceso?
2. Cómo se consulta a las bases  
(educadores) de la administración  
del sistema en este proceso?

#### 4 FASE DE EJECUCION DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS (REFORMA EDUCATIVA)

Problema 1. Coordinación del  
órgano de planificación y  
los órganos de ejecución.

Interrogantes:

1. Cómo se da este proceso?
2. Existe esta relación?
3. Monitorea el órgano de  
planificación el proceso de



Nº	Procesos e interrogantes	Período 1975-1979	Período 1979-1989	Período 1990-1995
	gestión? Problema 2. Participación de las organizaciones de base en el proceso de gestión. Interrogantes: 1. Se da este proceso? 2. Cómo se da el mismo?			
5	FASE DE EVALUACION Y CONTROL DE LA EJECUCION DE LAS POLITICAS (REFORMA EDUCATIVA)			
	Problema 1. Evaluación del proceso de ejecución de las Políticas. Interrogantes: 1. Se evalúa el proceso de ejecución de las Políticas? 2. Quiénes participan en este proceso? 3. Cómo se realiza el mismo? 4. Para que se evalúa el proceso de ejecución? Problema 2. Participación de los órganos de base de la Comunidad Educativa en este proceso. Interrogantes: 1. Participa la Comunidad Educativa en el proceso de evaluación? 2. Cómo se da esta participación?			

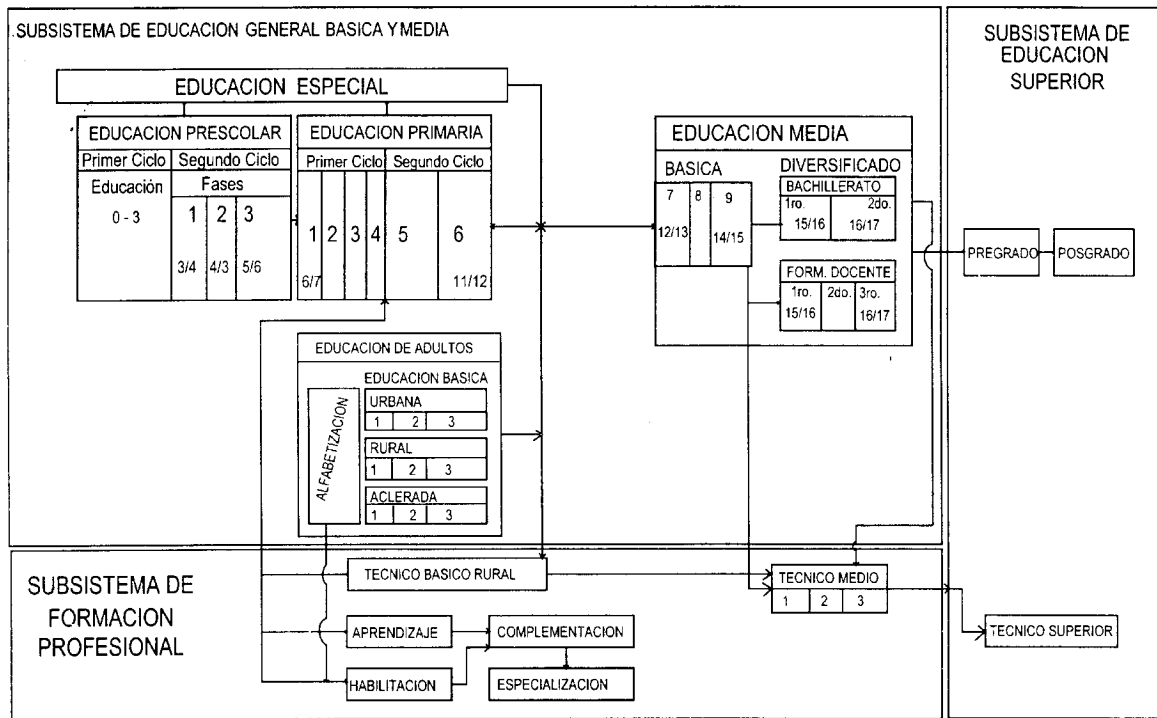
- A. ¿Podría elaborar una síntesis acerca del estilo de formulación de políticas (y planes) educativas en cada período?.
- B. ¿Qué relación cree usted que exista entre el estilo del proceso de formulación de Políticas Educativas y el éxito o fracaso del proceso de Reforma Educativa, (en este período)?.
- ¿El proceso de formulación de políticas y el proceso de Reforma Educativa y/o implementación de políticas, en este período?.



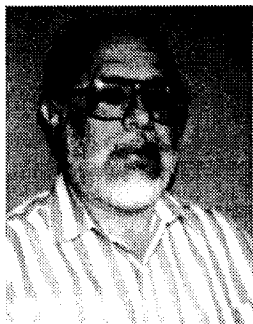


# ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO NICARAGÜENSE

Ministerio de Educación, Organigrama 1995-1996



**Miguel De Castilla Urbina (Estelí, 1943)**



*Sociólogo y educador nicaragüense.* Ha desempeñado responsabilidades de dirección en los campos científicos y académicos como Director del Área de Ciencias de la Educación de la Dirección de Ciencias Sociales de la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA-San José, Costa Rica) 1978-1979; Vice-Ministro de Educación, 1979-1982; Director General

del Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), 1982-1990; Director de la Dirección de Investigación de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN-Managua, 1990-1991; Director Académico del Instituto Nicaragüense de Investigaciones Económicas y Sociales (INIES), 1993-1996 y Director del Departamento de Filosofía y Sociología de la Facultad de Ciencias de la Educación, en la UNAN-Managua, 1995-1997.

*Académico:* ha sido profesor de Sociología de la Educación, Sociología del Desarrollo, Planificación de la Educación y Metodología de la Investigación en la Universidad de Panamá; Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN-Managua).

*Conferencista:* ha ofrecido Conferencias en la Universidad de La Habana, Cuba; Universidad Central de Venezuela (Venezuela); Universidad de la República (Uruguay); Universidad de Buenos Aires (Argentina); Universidad del Estado de Río de Janeiro (Brasil); Universidad de San Marcos de Lima (Perú), Universidad Nacional Autónoma de México (México).

*Dirigente de las Ciencias Sociales:* ha sido Presidente de la Asociación Nicaragüense de Científicos Sociales (ANICS); Secretario de Solidaridad de la Asociación Centroamericana de Sociología (ACAS) y Vice-Presidente de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS).

*Organizador:* en Nicaragua, ha sido Presidente de los Comité Organizadores de cuatro Congresos Nacionales de Ciencias Sociales, de un Congreso Centroamericano de Sociología y de un Congreso Latinoamericano de Sociología, y ha asistido con ponencias o como miembro de delegaciones a más de cuarenta eventos científicos, en los campos de la Educación y las Ciencias Sociales en Europa, Asia y América Latina.

*Escritor:* en orden cronológico sus obras publicadas han sido las siguientes: *La Educación Primaria Nicaragüense sus males y sus remedios* (1968); *Educación para la Modernización en Nicaragua* (1972); *Pedagogía del Neocolonialismo* (1976); *La Educación en Nicaragua: un caso de Educación para el desarrollo del subdesarrollo* (1977); *Los alumnos hablan contra los exámenes* (1977); *Universidad y Sociedad en Nicaragua* (Dos Tomos, 1979); *Educación y Lucha de Clases en Nicaragua* (1980); *Para estudiar el subdesarrollo (Brevísimo acoso al Imperialismo y sus ofensas)* (1981). *La Educación en el País de los Pobres* (1997). Ha sido coautor de: *Educación y Dependencia: INPRHU y EL PEZ Y LA SERPIENTE*, Managua-Nicaragua 1977; *Centroamerica: Condiciones para su Integración*, FLACSO, San José, Costa Rica, 1982; *Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración*, INAP, Alcalá de Henares, Madrid, España 1985, y *Nicaragua: La Educación en los Noventa, desde el presente, pensando el Futuro* (PREAL-UCA), Managua, Nicaragua, 1997.

*Articulista y ensayista en el campo educativo:* desde abril de 1965 que publicara su primer artículo en el *Diario La Prensa* en Managua-Nicaragua, ha publicado más de trescientos artículos en esta esfera en diferentes medios del país y el extranjero. Sus ensayos han sido publicados en revistas de las universidades nacionales de México, Costa Rica, Panamá, Venezuela y Nicaragua. En la actualidad es columnista del periódico *El Nuevo Diario*, de Mana-

gua, Nicaragua y miembro de la Mesa de Colaboradores de *La Vasija*, revista independiente especializada en Educación y Ciencias del Hombre, de la Universidad Pedagógica Nacional de México.

*Poeta*: ha sido colaborador de los suplementos literarios de los diarios *La Prensa* y *Novedades* de Managua, Nicaragua, de *El Mercurio* de Santiago de Chile y de *La Estrella de Panamá*, de Panamá, entre 1965 y 1977. Sus poemarios: *Xuctlicallipán* (1969), *Pedagogía de los Señores* (1973) y *Los Motivos del Lobo* (1977).

*Innovador*: ideó, propuso y compartió con el Dr. Juan B. Arríen, la coordinación del equipo multidisciplinario que organizó y ejecutó la *Consulta Nacional para definir Fines, Principios y Objetivos de la Nueva Educación* (abril 1979 en San José, Costa Rica, febrero de 1981 en Managua); ideó, propuso y coordinó el equipo que estableció los *Talleres de Evaluación, Programación y Capacitación Educativa* (TEPCE) 1980-1982; ideó y propuso su Proyecto de *Normal Verde* para la reforma de la Escuela Normal Regional «Gregorio Aguilar Barea» de Juigalpa, Chontales, con base en la formulación de un curriculum basado en la defensa del medio ambiente para la formación de maestros de Educación Primaria; ideó, propuso y organizó el *Primer Congreso Científico de la UNAN-Managua*, entre 1990 y 1991. Ideó, propuso, organizó y fundó el Centro Regional del Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), en Juigalpa, Chontales, convertido hoy en el Centro Universitario Regional “Cornelio Silva Argüello” de la UNAN Managua. Ideó, propuso y fundó el Foro de Reflexión y Propuestas para la Universidad del Siglo XXI, (Foro Universidad XXI); ha propuesto la idea de un modelo de relevo para la Universidad Pública Nicaragüense basado en la *Investigación Científica como Eje del Curriculum Universitario* (TROYA); y junto a Carlos Tünnerman Bernheim, redactó el *Anteproyecto de la Cruzada Nacional de Alfabetización «Héroes y Mártires por la Liberación de Nicaragua»*, que fuera el primer insumo técnico y político de la Epopeya.

*Editor*: ha creado y dirigido las Revistas: EDUCACION COYUNTURA, (trece números) entre 1976 y 1978 en la UNAN-Ma-

nagua; CARTA DE INVESTIGACION (Cinco números) 1990-1991, en la UNAN-Managua; VOCES DE REFORMA EN EL FORO, hasta la fecha ocho números, UNAN-Managua.

Por su obra como Educador, Universitario, Escritor, Sociólogo, Investigador y Académico ha recibido la Medalla al Mérito Académico de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (1968); Medalla, Diploma y Premio de la Editorial Paidós de Buenos Aires, Argentina, por su obra «Educación para la Modernización en Nicaragua» (marzo 1972); Orden X Aniversario de la Revolución Popular Sandinista (1989); Orden Miguel Ramírez Goyena (1990); Medalla y Diploma a la Excelencia Académica del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica (1994).

Actualmente es Profesor de Sociología de la Educación en la UNAN-Managua; Coordinador del Área de investigación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) de la Universidad Centroamericana UCA; Coordinador del FORO DE EDUCACION Y DESARROLLO HUMANO de la INICIATIVA POR NICARAGUA y Coordinador del FORO DE REFLEXION Y PROPUESTAS PARA LA UNIVERSIDAD DEL SIGLO XXI (FORO UNIVERSIDAD XXI). □

Imprenta UCA  
Universidad Centroamericana  
Managua, Nicaragua



**E**n el presente estudio *"Nicaragua en sus tres educaciones"*, Miguel De Castilla nos presenta su transitar objetivo y acucioso por ese laboratorio educativamente histórico, para ofrecernos una visión integrada de lo que podríamos denominar "la historia reciente de la formulación de la política educativa en Nicaragua". Su capacidad investigativa, construida con su preparación y práctica de educador, así como con su preparación y práctica de sociólogo, le han posibilitado introducirse, en los procesos de formulación de la política educativa, desentrañar los diversos elementos que confluyen en dichos procesos, e interpretar el juego de las relaciones entre educación y sistema político, así como entre éstos y sus principales actores de la sociedad.

En un país rico en experiencias educativas, pero pobre en la investigación y sistematización de las mismas como Nicaragua, todo esfuerzo por dar a conocer con objetividad y creatividad esa riqueza educativa, merece nuestro reconocimiento y admiración.

Juan B. Arrien



Foro de Reflexión y  
Propuestas para  
la Universidad  
del Siglo XXI



Universidad Nacional  
Autónoma de  
Nicaragua  
UNAN Managua



Programa de Promoción  
de la Reforma Educativa  
en América Latina

